

A ACÇÃO POPULAR COMO INSTRUMENTO DE EFECTIVIDADE DA DEMOCRACIA

Mestrando: Luciano Nunes Maia Freire

Orientador: Prof. Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política

Lisboa

2020

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS

Dedico esta dissertação de mestrado aos meus filhos, Luciano e Raul, os quais diariamente me iluminam em tudo o que faço, com a simples lembrança de seus sorrisos e brincadeiras.

Meus especiais agradecimentos à minha esposa Roberta, mulher extraordinária e fiel companheira, pelo incondicional apoio que sempre dispensou a todos os meus projetos de vida.

Por fim, registro meus mais profundos e sinceros agradecimentos ao meu orientador, Professor Doutor Joaquim Manuel Croca Caeiro, pela orientação, dedicação, paciência e, principalmente, pela disponibilidade que sempre manifestou nesta trajetória.

RESUMO

Este trabalho procura refletir sobre o papel da acção popular, nomeadamente sua importância e utilidade para a efectividade da democracia. Parte-se, principalmente, da teoria desenvolvida por Thomas Humphrey Marshall, para quem a cidadania pressupõe a conquista de três tipos de direitos: civis, políticos e sociais. Na sequência, traça-se um panorama histórico da cidadania no Brasil, de sorte a identificar as confluências e divergências entre a clássica trajetória da cidadania, desenvolvida a partir da teoria marshalliana, e a história da cidadania na realidade brasileira, bem como as possíveis causas dessa variação. Ademais, esta pesquisa pretende analisar o contexto histórico de criação da acção popular no Brasil, e se o conceito de cidadania, adotado para o manuseio da acção popular, esgota as possibilidades de participação popular na democracia do país. Por fim, discute-se a acção popular à luz do princípio da separação dos poderes, de forma a evidenciar a extensão e os limites do Poder Judiciário nessa seara. Baseando-se no referencial bibliográfico e documental pesquisado, pretende-se explicitar as razões pelas quais a acção popular, embora prevista formalmente, ainda não representa, na prática, um efetivo instrumento de efectividade da cidadania no contexto democrático brasileiro. Como resultado, levanta-se como hipóteses para tal problema: o contexto histórico de regulamentação da acção popular, a limitação do conceito de cidadania adotado para o uso da acção popular e a incipiência dos direitos civis, políticos e sociais, nomeadamente relacionados à participação popular, ao acesso à justiça e à educação.

Palavras-chave: acção popular; cidadania; democracia; participação política.

ABSTRACT

This work seeks to reflect on the role of popular action, namely its importance and usefulness for the effectiveness of democracy. From the theory developed by Thomas Humphrey Marshall, for whom citizenship presupposes the conquest of three types of rights: civil, political and social. Following, a historical overview of citizenship in Brazil is drawn, in order to identify the confluences and divergences between the trajectory of citizenship in Marshall's work and in the Brazilian reality, as well as the possible causes of this variation. Furthermore, this research intends to analyze the historical context of popular action creation in Brazil, and whether the concept of citizenship, adopted for the handling of popular action, exhausts the possibilities of popular participation in the country's democracy. Finally, popular action is discussed from the principle of separation of powers, in order to highlight the extent and limits of the Judiciary in that area. Based on the researched bibliographic and documentary framework, it is intended to explain the reasons why popular action, although formally foreseen, does not yet represent, in fact, a real instrument of citizenship effectiveness in the Brazilian democratic context. As a result, hypotheses for this problem are raised: the historical context of regulation of popular action, the limitation of citizenship concepts adopted for the use of popular action and the premature nature of civil, political and social rights related to popular participation, access to justice and education.

Keywords: popular action; citizenship; democracy; political participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
ed	Edição
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MG	Minas Gerais
n.	Número
Rel.	Relator
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

ÍNDICE DE GRÁFICOS E FIGURAS

Gráfico 1 - Demonstrativo numérico de acções populares no Brasil em 2018.....	43
Gráfico 2 - Demonstrativo numérico de acções populares por Tribunais em 2018.....	45
Gráfico 3 - Demonstrativo percentual de acções por Tribunais em 2018.....	45
Gráfico 4 - Percentagem de pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009 e declaram não ter procurado a Justiça porque não sabiam que podiam utilizá-la, segundo a área da situação de conflito	49
Gráfico 5 - Rendimento médio das pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009, segundo o motivo para não terem procurado a Justiça	50
Gráfico 6 - Escolaridade média das pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009, segundo o motivo para não terem procurado a Justiça	55
Figura 1 - Distribuição do eleitorado brasileiro por região em 2018.....	46

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.2. Opções metodológicas	10
1.3. Organização da investigação	11
2. PANORAMA HISTÓRICO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA	13
2.1. O conceito de cidadania e sua relação com os direitos civis, políticos e sociais	14
2.2. A construção do conceito de cidadania no Brasil	23
2.3. Uma breve análise comparativa entre a clássica trajetória da cidadania e a história brasileira	32
3. A ACÇÃO POPULAR SOB A PERSPECTIVA DA CIDADANIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA	34
3.1. Origem histórica da acção popular no Brasil	34
3.2. A evolução do conceito de cidadania e suas implicações para a acção popular	40
3.3. Breve recorte empírico sobre a utilização da acção popular no Brasil	42
3.4. Um antigo instrumento em uma nova realidade democrática	56
4. A ACÇÃO POPULAR E OS SEUS LIMITES À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	61
5. CONCLUSÃO	68
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

1. INTRODUÇÃO

A acção popular, do ponto de vista político e social, conforme será demonstrado no decorrer do presente trabalho, caracteriza-se como um instrumento de exercício da cidadania e, também, de participação direta do cidadão na democracia do Brasil, daí a importância do seu estudo.

Nesse sentido, o objetivo geral da presente pesquisa é refletir, a partir da teoria desenvolvida por Thomas Humphrey Marshall, para quem o desenvolvimento da cidadania está diretamente relacionado à conquista de direitos civis, políticos e sociais, sobre a origem, o desenvolvimento e a importância da acção popular para a efectividade da cidadania no contexto democrático do país, de modo a verificar se ela representa, na prática, um efetivo instrumento de participação popular.

Pressupõe-se, a partir deste ponto, os seguintes objetivos específicos:

- a) traçar um panorama histórico do processo de formação do conceito de cidadania, nomeadamente a partir da teoria desenvolvida por Thomas Humphrey Marshall, em sua obra “Cidadania e classe social”;
- b) demonstrar as compatibilidades e incompatibilidades da clássica teoria marshalliana da cidadania com o processo de formação da cidadania no Brasil;
- c) analisar a origem e a evolução da acção popular no Brasil;
- d) demonstrar as modificações havidas na concepção originária de cidadania adotada no processo de criação e regulamentação da acção popular e os impactos dessa mudança sob a perspectiva do exercício da cidadania;
- e) compreender a importância que a acção popular, enquanto instrumento de cidadania, assume no contexto da democracia brasileira;
- f) identificar a frequência de utilização da acção popular no contexto das ações judiciais do Poder Judiciário brasileiro;
- g) apresentar as possíveis causas da baixa utilização da acção popular no Brasil e os seus impactos para a democracia do país; e
- h) analisar a acção popular à luz do princípio da separação dos poderes, de forma a evidenciar a extensão e os limites do Poder Judiciário no contexto da acção popular.

A pergunta que orienta a pesquisa é a seguinte: “seria a acção popular um instrumento comprovadamente efetivo de exercício da cidadania no Brasil, com potencial de transformação e conformação da realidade política e social do país, ou seria ela um mero instrumento jurídico previsto formalmente, sem efeitos práticos para a cidadania e democracia brasileiras?”.

1.1. Opções metodológicas

Em termos metodológicos, esta pesquisa, quanto aos fins, tem carácter exploratório-descritivo. Exploratório, porque objetiva contribuir com maior entendimento sobre a acção popular sob a perspectiva da Ciência Política, levando-se em consideração a dificuldade de acesso a materiais publicados e a pouca quantidade de autores que abordam o tema da acção popular sob esse viés; e descritivo, na medida em que pretende descrever as características da acção popular e da trajetória da cidadania brasileira, de maneira a estabelecer uma correlação entre as variáveis coletadas para o estudo.

Segundo Gil (2002), a pesquisa exploratória tem como objetivo principal “o aprimoramento de ideais ou a descobertas de intuições”, razão pela qual, inclusive, seu planejamento é considerado bastante flexível, a fim de possibilitar a análise dos mais variados aspectos relacionados ao fato objeto de estudo (Gil, 2002, p. 41). Por outro lado, a pesquisa descritiva, segundo esse mesmo autor, tem como finalidade primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre variáveis (Gil, 2002, p. 42).

Relativamente à abordagem, a pesquisa classifica-se como, predominantemente, qualitativa, porque busca compreender a relação existente entre a acção popular e a cidadania no Brasil, bem como entre o trajeto da cidadania na obra de Marshall e na realidade brasileira, além de discorrer sobre questões críticas, nomeadamente as motivações da baixa utilização da acção popular no país. Especificamente na parte cujo objetivo é identificar a frequência de utilização da acção popular no contexto das acções judiciais do Poder Judiciário brasileiro, encontra-se presente a característica quantitativa, pois, nesse ponto, será feita uma breve análise descritiva dos dados coletados, utilizando-se, para tanto, de gráficos que permitam uma visão mais abrangente do fenômeno sob estudo.

Consoante ensinam Lakatos e Marconi (2011), a pesquisa qualitativa caracteriza-se pela análise e interpretação de aspectos mais profundos, na medida em que procura descrever a

complexidade do comportamento humano, ao passo que a pesquisa quantitativa vale-se de amostras amplas e de informações numéricas (Lakatos e Marconi, 2011, p. 269).

Por fim, no tocante aos meios, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental. Bibliográfica, porque para o seu desenvolvimento foi realizada uma revisão bibliográfica, utilizando-se de materiais já publicados em livros, revistas e redes eletrônicas relacionados aos temas cidadania, acção popular e democracia. Documental, porque se vale da seleção, organização e obtenção de dados que ainda não foram tratados para o objeto que se pretende estudar.

Consoante ensina Gil (2002), a pesquisa bibliográfica vale-se de material já elaborado, nomeadamente livros e artigos científicos de diversos autores sobre um determinado assunto, ao passo que a pesquisa documental, embora se assemelhe à pesquisa bibliográfica, dela se diferencia porque é desenvolvida a partir de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser rediscutidos de acordo com os objetos da pesquisa em andamento (Gil, 2002, pp. 44-45).

1.2. Organização da investigação

Em harmonia com o caminho teórico-metodológico adotado e com a finalidade de cumprir com os objetivos propostos, o presente estudo foi desenvolvido e organizado em três partes.

Na primeira parte, procede-se a uma análise do clássico processo de formação do conceito de cidadania, a partir da teoria desenvolvida por Marshall e, nessa perspectiva, analisa-se a história da cidadania no Brasil. O propósito principal dessa abordagem é identificar as confluências e divergências entre a trajetória da cidadania na obra de Marshall e na realidade brasileira, bem como analisar as possíveis causas das variações encontradas.

Na segunda parte, analisa-se o contexto histórico de criação da acção popular no Brasil, com o desiderato de compreender se o conceito de cidadania, adotado para o manuseio da acção popular, esgota as possibilidades de participação popular na democracia do país. Dentro desse contexto, busca-se, ainda, traçar algumas considerações acerca da baixa utilização da acção popular pelos cidadãos brasileiros. Levanta-se como possíveis hipóteses para tal fato: o contexto histórico de regulamentação da acção popular, a limitação do conceito de cidadania

adotado para o uso da acção popular e a incipiência dos direitos civis, políticos e sociais, nomeadamente relacionados à participação popular, ao acesso à justiça e à educação

Na terceira parte, discute-se a acção popular à luz do princípio da separação dos poderes, de forma a evidenciar a extensão e os limites do Poder Judiciário no contexto da acção popular. Pretende-se, nesse particular, demonstrar em que medida a judicialização da política é considerada ofensiva à democracia.

Por fim, apresenta-se a conclusão do trabalho e sugestões para pesquisas futuras, seguida pelas referências bibliográficas.

2. PANORAMA HISTÓRICO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DO CONCEITO DE CIDADANIA

Antes de adentrar propriamente na temática central da presente pesquisa, é imprescindível traçar um panorama histórico do clássico processo de formação do conceito de cidadania e, também, das peculiaridades desse percurso na realidade do Brasil, tendo em vista que tal abordagem inicial permitirá contextualizar e compreender os fenômenos políticos que ocorreram nessas duas realidades e, de certa forma, influenciaram, e ainda influenciam, seja direta ou indiretamente, no surgimento e no manuseio da ação popular, enquanto instrumento de exercício da cidadania, no panorama democrático brasileiro.

Para tanto, a pesquisa adota, como ponto de partida e referencial teórico principal, e não único, a teoria desenvolvida por Marshall, em sua obra *Cidadania e Classe Social*, publicada em 1950, fruto de uma conferência realizada em Cambridge, em 1949. Nessa obra, o autor desenvolve, de forma pioneira, um rigoroso estudo sobre o processo de formação do conceito de cidadania, a partir do surgimento dos direitos civis, políticos e sociais. Em que pese seus apontamentos tenham sido registrados em 1950 e refiram-se à realidade da Inglaterra nos séculos XVIII, XIX e XX, Marshall apresenta considerações que continuam sendo atuais e, sobretudo, essenciais para o debate de temas políticos e sociais que permeiam o conceito de cidadania.

Com efeito, as contribuições de Marshall são de salutar importância para a análise e compreensão do conceito de cidadania desenvolvido na democracia brasileira.

Nessa senda, outros referenciais teóricos que também embasam, de forma significativa, esta pesquisa são a obra intitulada *Cidadania no Brasil*, do cientista político e historiador brasileiro José Murilo de Carvalho, na qual é possível compreender as etapas do processo de formação do conceito de cidadania no Brasil, e a obra *Casa Grande e Senzala*, de Gilberto Freyre, que descreve a construção da identidade nacional brasileira a partir do período de colonização.

A partir desses referenciais teóricos, entre outros, a presente pesquisa pretende analisar até que ponto podemos relacionar a formação da cidadania no Brasil à teoria clássica desenvolvida a partir de Marshall, em especial se levarmos em consideração a realidade brasileira em vez da britânica. Pretende-se, em última análise, conforme já dito, avaliar e discutir em que medida o processo histórico de construção do conceito de cidadania se relaciona com as singularidades da ação popular brasileira.

2.1 O conceito de cidadania e sua relação com os direitos civis, políticos e sociais

Como modo de abordagem para o conceito de cidadania e de sua relação com a ação popular, adotamos como ponto de partida a teoria marshalliana, segundo a qual a cidadania envolve um processo evolutivo de aquisição de três classes de direitos: civis, políticos e sociais.

Marshall, autor da referida teoria, correlaciona o desenvolvimento da cidadania aos períodos históricos de surgimento desses direitos, que, segundo ele, ocorreram ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, respectivamente.

Importante observar, no entanto, que, embora se refira ao século XVIII como marco inicial do processo de formação do conceito de cidadania, Marshall não ignora a existência desses direitos em períodos históricos anteriores. Contudo, consoante aponta o autor, antes do século XVIII, a ideia de cidadania estava dissociada da ideia de direitos. O conceito de cidadão, até então, era aplicado a um número restrito de pessoas. Selecionava-se quem podia participar da administração das questões afetas à comunidade e, ainda, qual espécie de justiça podia receber e onde podia obtê-la. Com efeito, na era medieval, destaca Marshall, “a participação nos negócios públicos era mais um dever do que um direito” (Marshall, 1967, p. 65).

Nesse sentido, somente a partir do século XVIII, período no qual se iniciou a separação progressiva das instituições, das quais essas três classes de direitos (civis, políticos e sociais) dependiam, tornou-se possível o desenvolvimento dos elementos básicos para a formação do conceito de cidadania, em sua concepção moderna (Marshall, 1967).

Insta salientar que a separação dos poderes, idealizada inicialmente por Aristóteles, John Locke e Rousseau, e posteriormente aperfeiçoada por Montesquieu, tinha o desiderato de assegurar um regime representativo dedicado à liberdade dos indivíduos. Com base nesse pensamento, Montesquieu defendia a existência de um governo representativo como “mecanismo central para garantir os direitos do indivíduo” (Held, 1987, p. 50).

Com efeito, o século XVIII é, por inúmeras razões, um período diferenciado, pois é nele no qual diversos processos históricos atingiram seus ápices, como o processo de formação do conceito de cidadania, que elevou o homem comum à condição de sujeito de direitos civis (Odalaia, 2016).

A Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao proclamarem que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos, influenciaram sobremaneira

o processo de transformação política iniciado no século XVIII e serviram de campo fértil para a construção do conceito de cidadania.

Esses dois marcos históricos romperam a continuidade do curso histórico, na medida em que anunciaram o fim de uma época e o início de outra. Antes disso, a relação política existente entre governantes e governados era baseada na desigualdade, em que os governantes eram considerados superiores aos governados. Porém, a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão inverteram esse ponto de vista, fazendo com que os cidadãos se conscientizassem e participassem mais ativamente da vida pública (Bobbio, 2004).

Consoante destaca Paulo Bonavides, a Revolução Francesa significou uma vasta obra de transformação político-social, porquanto apagou as desigualdades sociais consubstanciadas no privilégio, de modo a suprimir a velha monarquia absoluta e colocar termo à tese do direito divino das realezas; ademais, proclamou os direitos fundamentais do cidadão e estabeleceu formas limitadas de exercício do poder (Bonavides, 2012).

Assim como Marshall, Nilo Odalia destaca a importância do século XVIII para a conceituação da cidadania, mas também assevera que, quando falamos, escrevemos ou pensamos sobre esse conceito, jamais podemos esquecer que sua construção vem sendo formada lentamente, inclusive antes do século XVIII, mais precisamente “a partir da Revolução Inglesa, no século XVII, passando pela Revolução Americana e Francesa e, muito especialmente, pela Revolução Industrial, por ter sido esta que trouxe uma nova classe social, o proletariado, à cena histórica” (Odalia, 2016, p. 168).

Em que pese o lento processo histórico de construção do conceito de cidadania, fato é que, na Europa, e principalmente, na Inglaterra, o surgimento dos direitos civis, base cronológica da teoria de Marshall, está especialmente vinculado às revoluções europeias do século XVIII, nomeadamente a francesa.

Nesse particular, convém destacar que o surgimento dos direitos civis, na Inglaterra, ocorreu em período histórico em que todos os homens eram considerados livres, o que foi fundamental para o reconhecimento do caráter democrático desse conjunto de direitos. Tanto foi assim que Marshall destaca que, “nas cidades os termos ‘liberdade’ e ‘cidadania’ eram semelhantes” (Marshall, 1967, p. 69).

Os direitos civis, tal como Marshall os concebe, correspondem aos direitos necessários à liberdade individual, tais como, a liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e o direito à justiça. Uma das maiores expressões desse conjunto de

direitos, à época, consistiu no direito ao livre trabalho, isto é, na possibilidade de os indivíduos seguirem a ocupação laboral que quisessem, desde que tivessem a técnica necessária para desempenhar a atividade escolhida. Até então, esse direito era negado pela lei e pelo costume da época, posto que as ocupações laborais eram destinadas de acordo com as classes sociais e o local onde residiam os indivíduos (Marshall, 1967).

Reinhard Bendix, apoiando-se nos ensinamentos de Marshall, acrescenta que os direitos civis não se referiam, apenas, aos direitos de propriedade e contrato, mas especialmente à liberdade de palavra, pensamento, confissão e de juntar-se a outras pessoas na busca de legítimos interesses privados, o que se convencionou chamar de “direito de associação” (Bendix, 1996).

Os direitos políticos, por seu turno, dizem respeito ao direito de participar no exercício do poder político. Marshall defende que o surgimento desses direitos ocorreu no início do século XIX, período em que os direitos civis já haviam conquistado substância suficiente para abrigar a evolução do conceito de cidadania.

Com efeito, no século anterior, os direitos políticos eram considerados incipientes, não em conteúdo, mas em distribuição, posto que o direito de voto, principal expressão desse direito, ainda era um privilégio de poucos. A partir do século XIX, iniciaram-se as pressões sociais para que o direito de voto fosse ampliado a outros grupos de indivíduos. Em que pese a efetiva ampliação desse direito somente tenha ocorrido no século XX, oportunidade em que o direito de voto se tornou universal, inclusive às mulheres, não se pode ignorar a importância dos movimentos ocorridos no século XVIII para essa mudança de paradigma (Marshall, 1967).

Outro marco significativo na consolidação dos direitos políticos, na Inglaterra do século XIX, consistiu o surgimento do sindicalismo. Esse movimento possibilitou aos trabalhadores a reivindicação de seus direitos de forma coletiva.

Como último elemento da cidadania, tem-se os direitos sociais. Esses direitos envolvem tudo que seja capaz de garantir o exercício e usufruto dos recursos e oportunidades disponíveis para o ser humano considerado civilizado, observados os padrões de qualidade de vida predominantes na sociedade (Marshall, 1967).

Nas palavras de Joaquim Croca Caeiro, “os direitos sociais de cidadania envolvem uma gama de direitos que, vão desde um certo bem-estar e segurança económica até ao direito de viver a vida de um ser humano civilizado com os níveis de uma sociedade” (Caeiro, 1999, p. 144).

Bobbio afirma que o reconhecimento dos direitos sociais resultou problemas mais difíceis de serem resolvidos, principalmente porque a proteção dessa classe de direitos demandava, como

ainda demanda, prestações positivas do Estado, o que até então não era realidade na sociedade. O autor explica que, ao passo que os direitos civis demandam prestações negativas ou um não agir estatal, “os direitos sociais exigem para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado” (Bobbio, 2004, p. 67).

Outra observação importante pontuada por Bobbio diz respeito às diferentes formas de surgimento entre os direitos civis e sociais. Segundo o autor, o nascimento dos direitos civis não decorreu de mudanças sociais e políticas significativas. Ao contrário, o surgimento desses direitos derivou de um processo evidente, quase natural. Por outro lado, o nascimento dos direitos sociais somente ocorreu a partir de mudanças importantes que tiveram lugar no cenário social e político. “Prova disso é que as exigências de direitos sociais se tornaram tanto mais numerosas quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade” (Bobbio, 2004, p. 70).

Importa salientar, por oportuno, que os direitos sociais contribuíram, substancialmente, para o desenvolvimento do *Welfare State*, também chamado de Estado Providência. Conforme destaca Caiero, “estes direitos ter-se-iam desenvolvido como forma de resolução das contradições do desenvolvimento económico que se verificava, nomeadamente, com o aprofundamento das desigualdades sociais e de forma indirecta das igualdades políticas” (Caiero, 2008, p. 225).

Na Inglaterra, a consolidação desse conjunto de direitos ocorreu, com maior ênfase, no século XX, período histórico marcado pela figura da *Poor Law* (Lei dos Pobres), que consistia em um amplo programa de planejamento econômico do Governo, cujo objetivo geral era a redução das diferenças de classes sociais, aliviando a pobreza e reduzindo a vadiagem existentes à época.

A Lei dos Pobres, no entanto, não representou, em sua essência, uma expressão da cidadania, pois para usufruir dos benefícios nela previstos era necessário que os pobres abrissem mão da condição de cidadão, ou seja, das suas liberdades pessoal e política, para se submeterem ao internamento em casas de trabalho.

Nesse contexto, o direito à educação surgiu como principal vertente dos direitos sociais de cidadania, sobretudo pelo reconhecimento de que “a democracia política necessitava de um eleitorado educado e que a produção científica se ressentia de técnicos e trabalhadores qualificados” (Marshall, 1967, p. 74). Foi no século XX, segundo Marshall, que o direito à educação atingiu um plano de igualdade com os outros dois elementos (civil e político) da cidadania.

Com efeito, o direito à educação, nomeadamente o direito à educação infantil, estava, e ainda está, intimamente relacionado com o conceito de cidadania. Nas palavras de Marshall, “o direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva” (Marshall, 1967, p. 73).

Marshall pondera, inclusive, que o direito à educação deveria ser visto não apenas como um direito da criança em frequentar a escola, mas, principalmente, como um direito do cidadão adulto de ser educado na infância, tendo em vista que a educação constitui um pré-requisito necessário à liberdade e, por conseguinte, ao exercício da cidadania na vida adulta.

Percebe-se, assim, que a teoria marshalliana dá ênfase ao direito à educação, embora esse direito esteja inserido num contexto maior, que é a classe de direitos sociais.

Reinhard Bendix, analisando a teoria de Marshall, afirma ser o direito à educação básica um direito social principal da cidadania, na medida em que “o acesso às facilidades educacionais aparece como uma condição sem a qual outros direitos legais permanecem inacessíveis ao analfabeto” (Bendix, 1996, p. 122).

Seguindo uma trajetória similar a de Marshall, Norberto Bobbio, em sua obra *A era dos direitos*, também aborda a relação entre cidadania e direitos. O autor assevera que o reconhecimento e a proteção dos direitos de cidadania são a base das constituições democráticas (Bobbio, 2004).

Para Bobbio, cada classe de direitos defendida por Marshall corresponde a uma compreensão de liberdade. Os direitos civis, também denominados pelo autor de direitos de liberdade, porquanto limitam o poder do Estado, reservam ao indivíduo uma esfera de liberdade *em relação* ao Estado. Os direitos políticos, por sua vez, por propiciarem uma participação mais ampla do indivíduo no poder político, garantem a liberdade *no* Estado. Finalmente, os direitos sociais, por expressarem o amadurecimento de novas exigências de bem-estar e de igualdade, representam uma liberdade *através* ou *por meio* do Estado (Bobbio, 2004).

Nota-se, assim, que a linha de raciocínio desenvolvida por Bobbio se aproxima dos valores liberais de cidadania, que buscam respeitar as liberdades individuais dos cidadãos, sem interferir na sociedade para garantir o bem comum. Registre-se que o Estado, na concepção liberal de cidadania, deve ser neutro e não intervencionista, isto é, não deve interferir na vida dos cidadãos.

Nesse contexto, ganha destaque a discussão em torno da problemática dos direitos sociais de cidadania, ou seja, se esses direitos devem ou não existir.

Joaquim Manuel Croca Caiero, em recensão crítica à obra *Os direitos sociais de cidadania*, de João Carlos Espada, destaca duas visões antagônicas sobre os direitos sociais de cidadania: a do austríaco Friedrich Hayek, considerado o pai do neo-liberalismo, especialmente por não reconhecer os direitos sociais como direitos de cidadania; e a do inglês Robert Plant, defensor dessa classe de direitos que, inclusive, se dedicou a contradizer a noção liberal de Hayek.

Conforme explica Caiero, “Hayek foi um dos grandes teóricos do neo-liberalismo e como tal, defensor da esfera negativa dos direitos sociais” (Caiero, 1999, p. 114). No entender de Hayek, os direitos sociais devem ser rejeitados, sobretudo por serem perdulários.

Em sentido oposto, Plant, ao contestar a tese de Hayek, argumenta que os direitos tradicionais (civis e políticos) também são dispendiosos ao Estado. Ademais, Plant demonstra que a ausência de direitos sociais compromete a própria liberdade dos cidadãos, na medida em que esta pressupõe a satisfação de necessidades básicas que garantam aos indivíduos a capacidade de agir. Dito de outra forma, Plant sustenta que são justamente os direitos sociais que tornam os cidadãos livres, na medida em que lhes fornecem condições de realizar escolhas individuais.

Nesse sentido, os direitos sociais, na perspectiva de Plant, assumem especial destaque no conceito de cidadania, máxime porque estão inseridos no cerne da discussão sobre a justiça social (Caiero, 1999).

Especificamente sobre essa divergência teórica, Pereira, na mesma linha de raciocínio desenvolvida por Plant, argumenta que “a defesa dos direitos sociais, além dos direitos civis e políticos, deve ser uma escolha importante, haja vista a sua contribuição à ampliação da democracia e da cidadania” (Pereira, 2009, p. 66).

Feita essa breve digressão sobre os direitos sociais de cidadania, conclui-se que o debate teórico existente em torno do tema apresenta-se de suma relevância, e, embora não seja tema central deste trabalho, conhecer essa divergência teórica mostra-se fundamental para a compreensão dos riscos que a desconsideração dos direitos sociais pode acarretar à consolidação da cidadania.

Com as transformações da sociedade ao longo dos anos, e não bastassem as divergências teóricas existentes em torno dos direitos sociais de cidadania, novas demandas de direitos surgiram, o que fez com que a própria concepção de cidadania de Marshall sofresse críticas e complementações significativas.

Bobbio, por exemplo, afirma que os direitos de cidadania não se desenvolvem necessariamente na ordem proclamada por Marshall, principalmente porque suas conquistas envolveram, e ainda

envolvem, preocupações e contextos históricos, políticos e sociais distintos. Nas palavras do autor,

“O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas, etc. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade *sacre et inviolable*, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas; direitos que as declarações do século XVIII nem sequer mencionavam, como os direitos sociais, são agora proclamados com grande ostentação nas recentes declarações. Não é difícil prever que, no futuro, poderão emergir novas pretensões que no momento nem sequer podemos imaginar, como o direito a não portar armas contra a própria vontade, ou o direito de respeitar a vida também dos animais e não só dos homens. O que prova que não existem direitos fundamentais por natureza. O que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (Bobbio, 2004, p. 18)

A constatação de Bobbio, de que a construção do conceito de cidadania não pressupõe, necessariamente, a lógica cronológica proclamada por Marshall, torna-se ainda mais evidente se considerado o processo de construção da cidadania em outros países, como o Brasil, conforme será discutido mais adiante.

Nessa mesma linha de raciocínio, Elisa Reis defende que a concepção de cidadania necessita abranger novos tipos de direitos negligenciados na teoria marshalliana, sobretudo a fim de contemplar as preocupações do mundo presente, e não apenas do momento histórico em que Marshall estava inserido (Reis, 1999).

A autora chama a atenção para os direitos do gênero feminino, da criança e da terceira idade, os quais não foram abordados na teoria de Marshall, até mesmo por envolverem questões relativamente novas na sociedade e que, portanto, não refletiam as preocupação da época específica em que emergiu a teoria marshalliana (Reis, 1999).

Ainda sobre outros direitos não retratados na teoria de Marshall, Bobbio destaca os referentes ao meio ambiente, à privacidade e à integridade física, chamados por ele de direitos da nova geração. Esses direitos representam, respectivamente, a garantia dos cidadãos de viverem em um mundo não poluído, de não terem seus dados pessoais violados e de proteção dos seus patrimônios genéticos, a qual, a propósito, vai mais além do que a proteção da integridade física propriamente dita (Bobbio, 2004).

Adicionalmente, Paulo Bonavides defende a existência do direito da democracia, igualmente não proclamado no conjunto de direitos defendido por Marshall. Consoante explica o autor, “a democracia no fim do século XX, mais do que um sistema de governo, uma modalidade de

Estado, um regime político ou uma forma de vida, tende a se converter, ou já se converteu no mais novo direito dos povos e dos cidadãos” (Bonavides, 2012, p. 521).

É importante ressaltar, no entanto, que Bonavides, ao discorrer sobre os direitos de cidadania, adota o método empregado por Karel Vasak, segundo o qual os direitos estão classificados em gerações.

Por seu turno, a base da teoria geracional de Vasak, referenciada por Bonavides, são os princípios da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Com base nisso, os direitos são classificados em: primeira geração (direitos de liberdade), segunda geração (direitos de igualdade) e terceira geração (direitos de fraternidade).

Nessa linha de raciocínio, o direito à democracia representa a quarta geração de direitos. Esse direito marca o advento do terceiro milênio e busca conferir legitimidade à cidadania, a fim de que todas as formas de convivência sociais sejam orientadas por valores tais quais a liberdade, o consenso e o pluralismo (Bonavides, 2012).

Outro aspecto, aparentemente, também não contemplado na teoria de Marshall diz respeito à universalização do conceito de cidadania, atualmente defendido por inúmeros autores. Conforme visto, a teoria marshalliana desenvolve o conceito a partir de uma realidade local, mais precisamente da Inglaterra, sem considerar outras realidades.

Apesar de intrigante, a discussão acerca da universalização do conceito de cidadania comporta temperamentos, principalmente porque, conforme adverte Elisa Reis, “a chave política da cidadania como identidade e como prerrogativa de consumo de direitos tem um limite geográfico que são as fronteiras nacionais” (Reis, 1999, p. 16).

Assim, adotando, como ponto de partida, o conceito de Marshall, conclui-se que a cidadania possui estreita relação com a evolução dos direitos do homem, nomeadamente os direitos civis, políticos e sociais, bem como com os contextos históricos, políticos e sociais de cada sociedade. Como bem aponta Bobbio, resguardada a importância das divergências doutrinárias existentes sobre a origem e os fundamentos dos direitos de cidadania, o problema fundamental relacionado ao tema, na atualidade, não reside mais em saber quais e quantos são esses direitos, nem mesmo justificar as suas origens e suas conformações históricas, mas sim em protegê-los de modo efetivo, de sorte a impedir que esses direitos sejam violados ou retrocedam (Bobbio, 2004).

Feitas essas considerações, é importante destacar, ainda, que a teoria marshalliana não objetivou apenas discorrer o processo de formação do conceito de cidadania, mas também analisar o seu impacto sobre a desigualdade social.

Segundo a teoria marshalliana, a cidadania exige a satisfação de direitos (civis, políticos e sociais) que sejam capazes de diminuir as desigualdades sociais e, ao mesmo tempo, gerar um sentimento direto de participação na comunidade.

Na esteira desse raciocínio, Marshall conceitua a cidadania como um *status* concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade, sendo certo que todos aqueles que possuem esse *status* são iguais em direitos e obrigações. Nesse sentido, o processo de formação da cidadania desenvolve-se tanto pela luta para a aquisição desses direitos como pelo exercício dos mesmos, uma vez adquiridos.

Convergentemente a Marshall, Reinhard Bendix complementa que “um elemento essencial da construção da nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos. A questão é o quão exclusiva ou inclusivamente o cidadão é definido” (Bendix, 1996, pp. 109-110).

De forma mais enfática, Putnam adverte que, na comunidade cívica, a relação entre cidadão e governo opera no plano horizontal de reciprocidade e cooperação, e não no plano vertical de autoridade e dependência. Nas palavras do autor, “os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes” (Putnam, 2006, p. 102).

Assim sendo, a igualdade política, que pressupõe direitos e deveres iguais para todos os cidadãos, apresenta-se como um dos componentes fundamentais à cidadania.

A respeito da relação entre cidadania e igualdade, Marshall observa que o processo de formação do conceito de cidadania coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que, na compreensão do autor, “é um sistema não de igualdade, mas de desigualdade” (Marshall, 1967, p. 76).

Nesse sistema, a sociedade não apenas tolera a desigualdade social, como também a considera essencial e proposital, posto que “oferece o incentivo ao esforço e determina a distribuição do poder” (Marshall, 1967, p. 77). Mas é necessário que se diga que a desigualdade considerada tolerável diz respeito, especificamente, à desigualdade econômica (também chamada pelo autor de desigualdade quantitativa), não à desigualdade qualitativa, sendo esta última vista como inaceitável. Nas palavras do autor, “a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida” (Marshall, 1967, p. 62).

Nessa senda, Joaquim Manuel Croca Caiero, ao analisar o conflito existente entre cidadania e mercado, conclui que “só é possível manter-se a liberdade individual se se mantiver o critério da igualdade de oportunidades de partida e de chegada como metas a promover pelas instituições políticas e sociais” (Caeiro, 1999, p. 152).

Feitas essas considerações, passa-se, agora, à análise do desenvolvimento do conceito de cidadania na evolução da história democrática do Brasil, a fim de que, posteriormente, possa-se explicar com mais clareza a problemática central do presente trabalho.

2.2 A construção do conceito de cidadania no Brasil

José Murilo de Carvalho, principal autor no qual nos baseamos neste subcapítulo, explica que a construção do conceito de cidadania no Brasil também possui estreita relação com os direitos civis, políticos e sociais. Porém, ao contrário da lógica cronológica proposta por Marshall, o autor explica que, na realidade brasileira, a cidadania desenvolveu-se a partir da conquista dos direitos sociais, políticos e civis, respectivamente.

A construção do conceito de cidadania no Brasil, segundo Carvalho, pode ser compreendida a partir da análise de quatro momentos históricos, assim divididos: i) da independência, em 1822, até o final da Primeira República, em 1930; ii) do final da Primeira República, em 1930, até o Regime Ditatorial de 1964; iii) do Regime Ditatorial de 1964 até a Redemocratização, em 1985; e iv) da Redemocratização, em 1985, até os dias atuais.

Com efeito, a partir desses recortes históricos torna-se possível identificar os principais aspectos negativos e positivos associados à trajetória da formação da cidadania no país.

Em sentido semelhante, Paulo Bonavides também traça um panorama histórico do Brasil, que serve de parâmetro para a compreensão da construção da cidadania no país. Embora o enfoque desse autor consista em identificar as bases da formação constitucional do Brasil, sua análise converge, em muitos aspectos, com a de Carvalho, de sorte que também será abordada neste trabalho.

De início, observamos que, no primeiro período histórico delimitado por Carvalho, que abrange o período do Império (1822-1889) e da Primeira República (1889-1930), o aspecto mais negativo, isto é, o que menos favoreceu a formação do conceito de cidadania no Brasil, foi, sem dúvidas, a escravidão.

Com efeito, nos primórdios da história brasileira, os escravos não desfrutavam de direitos básicos, como o direito à integridade física, à liberdade e à própria vida, tendo em vista que, por serem equiparados a animais, podiam ser espancados e até mesmo mortos a mando de seus senhores.

Ao reforçar esse entendimento, Joaquim Nabuco destaca que, durante o período de escravidão no Brasil, os escravos e seus descendentes não possuíam o direito de participar da vida política do país, apesar das suas significativas contribuições para o sustento da sociedade (Nabuco, 2011).

Na verdade, à época, nem mesmo os senhores dos escravos, que eram considerados homens livres, podiam ser nominados cidadãos, pois, além de não terem acesso à educação, dependiam dos grandes proprietários para usufruir de seus direitos mais mezinhas, como morar e trabalhar.

Outra característica que também dificultou, sobremaneira, o processo de formação do conceito de cidadania à época era o desprezo pela educação primária, a qual, a princípio, ficava sob a responsabilidade dos jesuítas e, posteriormente, do governo, que, porém, pouco ou nada fez para que o analfabetismo fosse erradicado no Brasil.

À guisa de exemplo da situação da educação verificada no período em questão, menciona-se que, em 1872, apenas 16% dos brasileiros eram alfabetizados. Situação semelhante, ou pior, à educação primária, era o contexto da educação superior, pois esta só era acessível aos brasileiros com condições financeiras de cursá-la em Portugal, haja vista que, no período histórico em questão, Portugal não permitiu a criação de universidades no território brasileiro (Carvalho, 2019).

A independência, ocorrida em 1822, apesar de sua importância para a história do país, também não promoveu mudanças significativas no cenário até então vivenciado.

De acordo com Carvalho, a independência do Brasil foi mais resultante de uma negociação entre a elite nacional, a coroa portuguesa e a Inglaterra, do que uma conquista popular propriamente dita. O papel do povo, em relação a esse marco histórico, foi mais de espectador do que protagonista. Prova disso é o fato de que, nas capitais das províncias mais distantes das cidades costeiras, a notícia da independência somente chegou ao conhecimento dos brasileiros por volta de três meses depois do seu acontecimento (Carvalho, 2019).

Com o advento da primeira Constituição brasileira, em 1824, a qual regeu o Brasil até o término da monarquia, houve a implantação no país dos três poderes do Estado: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Ademais, criou-se, ainda, um quarto poder: o Moderador, que era

exercido privativamente pelo imperador, cuja atribuição principal consistia na livre nomeação dos Ministros de Estado. A referida Constituição também regulou os direitos políticos no país, definindo quais brasileiros teriam a capacidade eleitoral ativa (direito de votar) e passiva (direito de ser votado).

Ressalvado o tema da escravidão, a Constituição de 1824 foi o assunto central dos debates mais polêmicos da política imperial brasileira. Sob a visão política, a referida Constituição foi considerada bem sucedida, nomeadamente porque materializava os ideais revolucionários do século XVIII os quais inspiravam o cenário político europeu. Em que pese a sua baixa legitimidade e a sua evidente discrepância com a nova realidade política e social que se arquitetava no continente europeu, o seu texto contemplava matérias consideradas necessárias e convenientes para o desenvolvimento do país enquanto nação independente, como por exemplo, a previsão da limitação e separação dos poderes e a proclamação dos direitos dos homens (Bonavides, 2008).

A referida Constituição era, ademais, bastante liberal, pois conferia o direito de voto a todos os homens maiores de 25 anos, com renda mínima de 100 mil-réis, incluindo os analfabetos.

Por outro lado, o direito de voto não era assegurado às mulheres e aos escravos, os quais sequer eram considerados cidadãos, na compreensão antiga da palavra. Ademais, mais de 85% dos brasileiros eram analfabetos e mais de 90% da população vivia na área rural, sob o controle, ainda que indireto, dos grandes proprietários.

Nessas condições, o que estava em jogo nas eleições da época não era o exercício de um direito, mas a continuidade do domínio político por parte daqueles que já exerciam o poder. Tanto que as eleições eram marcadas pela violência e pela fraude, tudo com o propósito de perpetuar no poder aqueles que já o detinham (Carvalho, 2019).

Com efeito, à época da promulgação da primeira Constituição brasileira (1824), os princípios de liberdade circulavam no Brasil, mas o cenário político ainda era confuso e contraditório (Bonavides, 2008).

Com o voto cada vez mais servindo de moeda de troca, e devido ao seu constante encarecimento, iniciou-se uma crescente reação contra o voto indireto e contra o direito de voto dos analfabetos, sob a alegação de que a corrupção das eleições devia-se, em grande parte, a esses dois fatores. Em 1881, essas reivindicações foram incorporadas no ordenamento brasileiro, oportunidade em que o voto indireto e a proibição do voto dos analfabetos foram introduzidas no processo eleitoral do país. Todavia, com isso, houve um corte de aproximadamente 90% do eleitorado, considerando, especialmente, o baixo índice de brasileiros alfabetizados à época da

introdução das novas exigências. Na parte que interessa ao presente estudo, “o dado é alarmante, sobretudo se lembrarmos que a tendência de todos os países europeus da época era na direção de ampliar os direitos políticos” (Carvalho, 2019, p. 45).

A Primeira República (1889-1930) igualmente não representou significativas mudanças em termos de representação política, tendo em vista que, muito embora tenha introduzido o modelo federativo no país, a eleição dos presidentes dos estados estava sujeita à direta influência e controle dos “coronéis”, assim denominados os militares com cargos mais altos na hierarquia da Guarda Nacional e que, a rigor, presidiam os estados.

Na ocasião, os direitos mais mezinhas dos cidadãos, como o direito de ir e vir, o direito à integridade física, o direito de propriedade, o direito de manifestação, entre outros, eram controlados pelo poder dos coronéis (Carvalho, 2019).

Segundo Paulo Bonavides, o coronelismo, na Primeira República, substituiu o sistema da casa grande e senzala, ou seja, da sociedade de senhores e escravos. Nas palavras do autor, “os coronéis, sucessores dissimulados dos senhores do cativeiro, mantinham, porém, em escravidão branca, consideráveis contingentes da população rural, privada do exercício da legítima cidadania” (Bonavides, 2012, p. 130).

De 1891 a 1930, estreou-se no Brasil o primeiro período do constitucionalismo republicano, assinalado, essencialmente, pela adoção do modelo federativo, de inspiração americana, bem como pela introdução da república e da forma presidencial de governo. Toda essa aparente evolução, no entanto, foi marcada por intensa instabilidade governativa.

Sob a perspectiva dos direitos, e enfatizando o momento de extrema instabilidade política vivenciado no Brasil no período compreendido entre independência, em 1822, até o final da Primeira República, em 1930, Carvalho afirma que, à época, “não havia justiça, não havia poder verdadeiramente político, não havia cidadãos civis”, pois mesmo que alguns direitos políticos tenham sido assegurados formalmente, os brasileiros não tinham condições suficientes para exercê-los de forma independente (Carvalho, 2019, p. 62).

Em contraste, no entanto, pode-se afirmar que, ao mesmo tempo em que a escravidão foi um ponto negativo desse período histórico, a sua abolição foi também um dos pontos mais relevantes em termos de evolução de direitos e de contribuição para o processo de formação do conceito de cidadania no Brasil, pois os escravos libertos passaram a ser considerados cidadãos. Ressalte-se, no entanto, que a cidadania concedida aos escravos não significou efetiva ruptura das desigualdades existentes, pois os escravos libertos não tinham acesso à escola, à moradia,

quicá ao emprego, razão pela qual acabavam retornando às fazendas onde eram escravizados, onde voltavam a trabalhar por baixos salários (Carvalho, 2019).

Sendo assim, as únicas exceções do período em questão, em termos de conquista substancial de direitos e evolução política, referem-se ao surgimento da classe operária urbana, em 1920, e à introdução do voto feminino, resultante de movimentos populares ocorridos no ano de 1930.

No segundo momento histórico anteriormente demarcado, que contempla o final da Primeira República até o Regime Ditatorial de 1964, o período de 1930 a 1945 foi mais significativo em termos de avanços na conquista dos direitos de cidadania, sobretudo porque representa o surgimento e a consolidação dos direitos sociais.

Dentre as medidas mais expressivas sobre esse ponto de vista, destacam-se a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; o advento de uma vasta legislação trabalhista e previdenciária, complementada posteriormente com a Consolidação das Leis do Trabalho, e o surgimento das organizações sindicais (Carvalho, 2019).

Segundo ensina Paulo Bonavides, foi no ano de 1934 que “a profecia do Estado social” assumiu contornos mais efetivos no Brasil, principalmente porque se introduziu no texto constitucional a proteção social, com a previsão de políticas públicas de educação e emprego (Bonavides, 2012, p. 132).

Ao remontar a presente análise à teoria marshalliana da cidadania, nota-se, desde já, que a consolidação dos direitos sociais, em detrimento dos direitos civis, na história do processo de formação do conceito de cidadania no Brasil demonstra a inversão da lógica descrita por Marshall. Um exemplo que evidencia isso reside no fato de que, a despeito da incorporação de direitos sociais aos trabalhadores, era proibida a realização de movimentos grevistas.

Não por acaso, José Murilo de Carvalho adverte que “este pecado de origem e a maneira como foram introduzidos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa” (Carvalho, 2019, p. 114).

Por seu turno, os direitos políticos evoluíram de modo mais complexo, tendo em vista que, no referido período, o país enfrentou uma fase de significativa instabilidade, devido à alternância de ditaduras e regimes burocráticos (Carvalho, 2019).

A Revolução de 30 foi o ápice do processo de construção da cidadania no período em questão, pois, conforme sintetiza Paulo Bonavides, esse movimento significou o marco inicial para a renovação dos costumes políticos, cujo principal objetivo era a reformulação do sistema

eleitoral, com a introdução de uma ordem representativa mais legítima, que correspondesse o sentimento nacional vigente (Bonavides, 2008, p. 201).

Na sequência, com o advento da Constituição de 1934, inaugurou-se no país a Segunda República, que, porém, durou apenas três anos, porquanto marcada por retrocessos políticos, éticos e sociais. Para Bonavides, isso deveu-se ao fato de a Constituinte que a promulgou não ter auferido a necessária legitimidade popular.

Mesmo com a promulgação de uma nova Constituição em 1937, esse cenário de retrocessos não sofreu mudanças, tendo em vista que no referido ano instalou-se no país o Estado Novo, também chamado de Terceira República, cujo regime político foi caracterizado pela centralização do poder. Conforme recorda Paulo Bonavides, à frente da Terceira República, Getúlio Vargas governou o Brasil sem dar sequer execução à própria Constituição que outorgou (Bonavides, 2008).

Do ponto de vista dos direitos políticos e, conseqüentemente do processo de construção da cidadania no país, as conquistas foram retomadas somente com o advento da Constituição de 1946, ocasião em que o direito de voto foi ampliado a todos os cidadãos, homens e mulheres, com mais de 18 anos de idade.

Na mesma ocasião, introduziu-se no país o voto secreto e direto, permanecendo, apenas, a vedação do voto do analfabeto. Essa vedação, porém, não passa despercebida, posto que, à época, aproximadamente 57% da população era considerada analfabeta (Carvalho, 2019).

Contudo, os avanços trazidos pela Constituição brasileira de 1946 não foram suficientes para consolidar o processo de construção da cidadania no Brasil, porque, em 1964, com a chegada dos militares ao poder, um novo modelo institucional quase suplantou as conquistas democráticas obtidas pelo país ao longo dos últimos anos.

Com efeito, no terceiro período histórico delimitado por Carvalho, que abrange o Regime Ditatorial de 1964 até a Redemocratização de 1985, os direitos civis e políticos, ainda incipientes nesse momento da história, foram significativamente restringidos pelas medidas de repressão impostas pela ditadura.

Conforme bem sintetiza José Murilo de Carvalho, “qualquer suspeita de envolvimento com o que fosse considerado atividade subversiva podia custar o emprego, os direitos políticos, quando não a liberdade, dos suspeitos” (Carvalho, 2019, pp. 164-165).

As características desse período e suas implicações para o processo de formação da cidadania no Brasil, no entanto, serão melhor desenvolvidas no capítulo 3 desta dissertação, pois coincidem com o surgimento da ação popular brasileira, tema central desta pesquisa.

Por fim, o quarto e último período histórico delimitado, que contempla o período da Redemocratização de 1985 até os dias atuais, representa a retomada da supremacia civil e, conseqüentemente, a continuidade do processo de conquista dos direitos de cidadania, sobretudo porque reafirma os direitos civis. Foi também nessa fase que os direitos políticos foram efetivamente consolidados.

Sob a perspectiva dos direitos políticos, a vigente Constituição de 1988 eliminou as restrições inerentes à universalidade do voto, tornando-o facultativo ao analfabeto. Além disso, a idade para aquisição do direito de voto foi rebaixada para 16 anos, a despeito de continuar sendo obrigatório apenas para os maiores de 18 anos. Essas mudanças fizeram com que o eleitorado atingisse percentual jamais alcançada na história do país, qual seja, 66% da população (Carvalho, 2019).

De acordo com Paulo Bonavides, a Constituição de 1988 foi a melhor das Constituições brasileiras de todas as épocas. O seu maior avanço, segundo o autor, foi justamente na consolidação dos direitos de cidadania (Bonavides, 2008).

Nesse sentido, Angélica Cristina Nagel Hullen afirma:

A Constituição Federal de 1988 materializa a processo de redemocratização vivido no país, pois resultou de um amplo processo de discussão e de mobilização política. Dentre seus conteúdos mais expressivos, merecem destaque: o forte componente de garantia de direitos de cidadania e de correspondente responsabilização do Estado; de afirmação do compromisso com a democracia direta, por meio da institucionalização de canais de participação da população no controle da gestão pública; e, ainda, de construção de um novo pacto federativo, com ênfase na descentralização e no fortalecimento dos municípios (Hullen, 2018, p. 222).

Entretanto, os significativos avanços na seara dos direitos de cidadania trazidos pela Constituição de 1988 não impediram a ocorrência de momentos de instabilidade política.

No campo dos direitos políticos, cita-se, por exemplo, o processo de impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto direto, Fernando Collor, o qual se envolveu em um dos maiores esquemas de corrupção até então visto nos altos escalões do governo. O impedimento desse presidente, no entanto, somente foi possível devido à forte pressão popular realizada à época. Na ocasião, “pressionado pelo gritado das ruas, o Congresso abriu o processo de impedimento que resultou no afastamento do presidente, dois anos e meio depois da posse, e em sua substituição pelo vice-presidente, Itamar Franco” (Carvalho, 2019, p. 207).

Os direitos civis, por sua vez, embora tenham progredido lentamente em todos os momentos históricos anteriores, e ainda que tenham sido consolidados formal e integralmente com a Redemocratização de 1985, continuam inacessíveis à maior parte da população.

Somado a esses aspectos já bastante indicativos de que o processo de construção da cidadania no Brasil ocorreu de forma consideravelmente diversa do clássico exemplo inglês, convém reconhecer que as heranças do período colonial brasileiro também têm grande influência na determinação e nas singularidades desse processo, tendo em vista que foi nesse período histórico que se iniciaram os ensaios de construção da identidade nacional brasileira.

Com efeito, a cidadania pressupõe um sentimento de pertencimento dos sujeitos que compõem uma comunidade nacional. Sendo assim, o estudo da identidade brasileira antecede e influencia diretamente na compreensão do processo de formação do conceito de cidadania.

Nessa perspectiva, poucos estudiosos conseguiram, com o legado de sua obra, contribuir com a discussão sobre a identidade do brasileiro quanto Gilberto Freyre. Em seu maior clássico, *Casa Grande e Senzala*, o autor se debruçou a descrever os aspectos que contribuíram direta ou indiretamente para a formação da identidade brasileira, a partir do processo de colonização do Brasil.

Embora não aborde diretamente do tema central dessa pesquisa, o autor traz importantes considerações à compreensão das particularidades que caracterizam a origem e o processo de construção da cidadania no Brasil e que, conseqüente e indiretamente, explicam, em parte, os contornos e a dinâmica da acção popular, sob a perspectiva da participação popular nos negócios do Estado.

Consoante observa Freyre, o início da construção da identidade nacional brasileira deve-se, sobretudo, à miscigenação das raças índia, branca e negra. Na verdade, o autor considera a misceginção como algo necessário, pois, sem ela, os portugueses não teriam obtido êxito na colonização de uma grande extensão territorial como é o caso do Brasil. Nas palavras do autor,

“O português não: por todas aquelas felizes predisposições de raça, de mesologia e de cultura a que nos referimos, não só conseguiu vencer as condições de clima e de solo desfavoráveis ao estabelecimento de europeus nos trópicos, como suprir a extrema penúria de gente branca para a tarefa colonizadora unindo-se com mulher de cor. Pelo intercuro com mulher índia ou negra multiplicou-se o colonizador em vigorosa e dúctil população mestiça, ainda mais adaptável do que ele puro ao clima tropical. A falta de gente, que o afligia, mais do que a qualquer outro colonizador, forçando-o à imediata miscigenação – contra o que não o indispunham, aliás, escrúpulos de raça, apenas preconceitos religiosos - foi para o português vantagem na sua obra de conquista e colonização dos trópicos. Vantagem para a sua melhor adaptação, senão biológica, social”. (Freyre, 2003, pp.74-75)

É importante recordar que na época em que os portugueses começaram a colonização do Brasil, não havia uma identidade nacional elaborada. Naquele período, sequer havia uma única língua.

A população indígena, a única existente à época, era diversificada, com diferentes línguas, costumes e culturas.

Com a vinda dos negros para o Brasil, trazidos forçadamente da África para trabalhar como escravos, houve novamente uma mudança importante no processo de construção da identidade nacional brasileira. Nesse período, a diferença da relação dos portugueses com os índios e negros residia basicamente no fato de que esses últimos não eram percebidos em suas particularidades culturais, o que se devia ao próprio regime de escravidão, a que eram submetidos à época.

As contribuições de Gilberto Freyre evidenciam que, assim como observado no processo de formação da cidadania no Brasil, a própria identidade nacional brasileira desenvolveu-se a partir de uma relação vertical entre Estado e particular, e não por meio de conquistas sociais propriamente ditas.

Feitos esses breves apontamentos sobre o período colonial brasileiro, impõe-se reconhecer, por outro lado, que a ordem constitucional estabelecida pela Constituição de 1988 representou a ampliação dos direitos de cidadania e dos instrumentos de participação direta do cidadão nos assuntos do Estado.

O artigo 1º da Constituição Federal brasileira de 1988, ao estabelecer que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, reforça esse raciocínio. Não obstante, os mais de trinta anos da promulgação da Constituição Cidadã brasileira de 1988 não foram suficientes, ainda, para consolidar a democracia participativa como um regime fiel à soberania popular, e isso se deve, principalmente, à crise de legitimidade do sistema representativo brasileiro. Nesse cenário, a ampliação e consolidação da cidadania surge como uma alternativa a essa crise. E é nesse contexto que se pretende destacar a importância da ação popular.

Convergentemente a essa linha de raciocínio, Paulo Bonavides afirma que:

“A queda de legitimidade dos órgãos legislativos e executivos se faz patente, profunda, irreparável nos moldes vigentes. Urge introduzir pois o mais cedo possível a nova legitimidade, cuja base recomposta é, novamente, a cidadania, mas a cidadania redimida, sem os percalços que lhe inibem a ação soberana, sem a perversão representativa, sem o falseamento da vontade, sem as imperfeições conducentes às infidelidades do mandato e aos abusos da representação.

Legitimidade que emana, enfim, do cidadão erguido faticamente às últimas instâncias do poder, tendo de sua mão, por expressão de soberania, os freios à conduta e à política dos governos, que ele, o cidadão mesmo, como povo, há de traçar, sancionar e executar.

Unicamente por esse caminho a democracia sairá do círculo vicioso onde se movem, à revelia e à distância do povo, as bancadas congressuais e as organizações constitucionais.

Fora a repolitização da legitimidade, criadora de uma neocidadania governante, não há democracia participativa, nem lealdade política, nem soberania dos postulados constitucionais.

Todo o arcabouço jurídico-político do regime pende da realização de valores em que a identidade do povo, para ser legítima, é a identidade do cidadão – e cidadão é quem faz a vontade geral e concretiza o contrato social. Além dessa averiguação não há povo nem cidadania” (Bonavides, 2008, pp. 18-19).

Com efeito, a vigente Constituição de 1988 ainda é “a derradeira âncora” que o país tem em mãos para consolidar a cidadania na sociedade brasileira (Bonavides, 2008).

Por todo o exposto, percebe-se que o próprio processo de construção da cidadania no país apresenta características e complexidades únicas, não encontradas na clássica teoria da cidadania, nomeadamente aquela proposta por Marshall.

2.3 Uma breve análise comparativa entre a clássica trajetória da cidadania e a história da cidadania brasileira

Conforme demonstrado, a teoria desenvolvida por Marshall sugere que a construção do conceito de cidadania resultou de um processo lógico, e não apenas histórico, de conquista dos direitos civis, políticos e sociais, nessa ordem.

Comparando a experiência inglesa, na qual se referenciou o autor, e a do Brasil, pode-se afirmar que a formação do conceito de cidadania no Estado brasileiro também decorreu de um processo histórico de conquista de direitos, porém, seguiu a lógica inversa sugerida por Marshall, e isso, justamente, em razão das diferentes condições históricas que deram margem à construção desse conceito nesses dois países.

No Brasil, em que pese a formação do conceito de cidadania também esteja atrelada à conquista dessas três classes de direitos, primeiro se observou a conquista dos direitos sociais, depois dos direitos políticos e, somente por fim, dos direitos civis, trajetória essa que coincide, na verdade, com a própria construção da democracia no país, tendo em vista que esses temas – cidadania e democracia – estão interligados de maneira absolutamente intrínseca e complementar na história do Brasil.

Além disso, pode-se afirmar que o início do processo de conquista dos direitos no Brasil, ao contrário do que se observou na realidade inglesa, deu-se, essencialmente, a partir da acção estatal, e não da iniciativa dos próprios cidadãos.

No período de consolidação dos direitos sociais, por exemplo, os trabalhadores foram incorporados à sociedade em razão das leis sociais, e não por meio de iniciativas populares, o

que reforça a ideia de que a cidadania do Brasil não foi concebida como um modo de viver que brotava diretamente dentro de cada indivíduo, conforme sugere Marshall.

É importante ressaltar, todavia, que essa antecipação dos direitos sociais por parte do governo brasileiro não representa um aspecto positivo no processo de formação da cidadania e tampouco desmerece a teoria sustentada por Marshall. Pelo contrário, no Brasil, a inversão da ordem dos direitos, colocando os direitos sociais à frente dos direitos civis e políticos, a partir de iniciativas do poder público, criou uma situação paradoxal, haja vista que fazia com que os direitos sociais “não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e legalidade” (Carvalho, 2019, p. 130).

Essa diferença de realidades deve-se, essencialmente, ao fato de que, na Inglaterra, o início do processo de formação do conceito de cidadania, que, na obra de Marshall, tem como marco a formação dos direitos civis, ocorreu em momento histórico em que todos os membros adultos da sociedade, com exceção das mulheres, eram considerados livres, peculiaridade essa não encontrada na realidade do Brasil à época do surgimento do processo de formação do conceito de cidadania, momento em que a escravidão ainda era uma realidade no país.

Sendo assim, a partir das contribuições de Gilberto Freyre e José Murilo de Carvalho, é possível perceber que o processo de formação e vivência da cidadania no Brasil ocorreu de forma consideravelmente diversa da clássica experiência inglesa, interpretada por Thomas Humphrey Marshall.

Feita a reconstituição da trajetória de formação do conceito de cidadania, bem como analisados os pontos de confluência e divergência sobre o processo de construção desse conceito existentes na obra de Marshall e na história política do Brasil, pode-se agora debruçar acerca da ação popular na perspectiva da cidadania e democracia brasileiras, tema central do presente estudo.

3. A ACÇÃO POPULAR SOB A PERSPECTIVA DA CIDADANIA E SUA IMPORTÂNCIA PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

A acção popular é um instrumento que tem por finalidade questionar judicialmente atos emanados pelo poder público, constituindo-se, portanto, um mecanismo de participação popular nos negócios do Estado e, conseqüentemente, uma forma de exteriorização do exercício da cidadania.

Essa acção não é uma criação pioneira do direito brasileiro, pois sua origem remonta à Roma antiga, período histórico em que era utilizada como meio de controle de atos ilícitos que constituíssem, ao mesmo tempo, uma ofensa à sociedade e ao indivíduo particularmente considerado, muito embora, àquela época, não existisse a concepção de Estado atualmente existente (Sidou, 2002).

No entanto, do ponto de vista que interessa ao objetivo central desta pesquisa, este capítulo pretender identificar a origem e a evolução histórico-política da acção popular especificamente no Brasil, bem como demonstrar as modificações havidas na concepção originária de cidadania adotada no processo de criação e regulamentação da acção popular e os impactos dessa mudança sob a perspectiva do exercício da cidadania. Pretende-se, ademais, analisar como a acção popular, enquanto instrumento de participação popular direta, contribui para a democracia brasileira.

3.1. Origem histórica da acção popular no Brasil

No Brasil, a acção popular foi inicialmente prevista na Constituição de 1824, a qual previa o seu cabimento nas hipóteses de suborno, peita, peculato e concussão. A esse respeito, Rodolfo de Camargo Mancuso sustenta que, nos termos em que fora originariamente concebida, a acção contida na Constituição de 1824 não se classifica como uma autêntica acção popular, tendo em que vista o contexto histórico, político e social da época (Mancuso, 2015). Recorde-se que, à época, o Brasil vivenciava a escravidão e nem mesmo os senhores dos escravos, que eram considerados homens livres, podiam ser nominados cidadãos, pois faltavam-lhes condições para exercer os poucos direitos de cidadania existentes no período. Na verdade, não havia,

ainda, o próprio conceito de cidadania, o qual, conforme visto, somente foi construído ao longo dos anos que se passaram.

Certo é, porém, que a acção popular, com as características atualmente conhecidas, somente foi introduzida no Brasil com o advento da Constituição de 1934, segundo a qual qualquer cidadão seria parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do património da União, dos Estados ou dos Municípios¹.

Do ponto de vista da teoria da cidadania desenvolvida por Marshall, cuja obra é referencial teórico deste estudo, o ano (1934) em que a acção popular, em sua concepção mais legítima, foi reconhecidamente introduzida no Brasil está inserido no período histórico mais significativo em termos de avanços na conquista dos direitos de cidadania no Brasil, sobretudo porque representa a consolidação dos direitos sociais – primeiro elemento da cidadania brasileira.

No período em questão, compreendido entre os anos de 1930 a 1934, ocorreram significativas conquistas democráticas que alteraram substancialmente o cenário político do país, dentre as quais destacam-se a criação do voto secreto e da justiça eleitoral, bem como o reconhecimento do direito de voto às mulheres, que até então eram alijadas do cenário político. Em síntese, o momento político-histórico do Brasil era propício e condizente ao surgimento da acção popular.

Por outro lado, apesar desses significativos avanços, e do efetivo reconhecimento da acção popular como um instrumento de participação popular nos negócios do Estado, esse cenário democrático foi radicalmente alterado com o advento do movimento revolucionário de 1937, também chamado de Estado Novo ou Terceira República Brasileira. Esse movimento, que foi impulsionado pelo combate ao comunismo, ficou conhecido como um golpe liderado pelo então presidente Getúlio Vargas, que objetivava, em linhas gerais, garantir a continuidade de Vargas à frente do governo central, eliminando-se, por consequência, as resistências a esse projeto de perpetuação no poder.

Como resultado desse movimento, a Constituição de 1937 representou o início do regime ditatorial civil que perdurou até 1945, posteriormente denominado de Era Vargas. Como consequência lógica do que esse movimento representou para o país, a acção popular, assim como os demais instrumentos democráticos então vigentes, foi extirpada do ordenamento brasileiro, o que, na verdade, não representa uma surpresa, haja vista a sua incompatibilidade com o regime estabelecido. Não custa lembrar que, em circunstâncias semelhantes, a acção

¹ Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 24 de maio de 2019.

popular italiana também não resistiu ao período fascista, do mesmo modo que a acção popular espanhola não resistiu ao período franquista (Mancuso, 2015).

Somente após o fim desse regime, a acção popular foi, novamente, introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, fato que ocorreu em 1946, com a promulgação de uma nova Constituição.

Com efeito, a Constituição brasileira de 1946 não só reinseriu a acção popular, como também ampliou seu alcance, porquanto assegurou que qualquer cidadão seria parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do património não apenas da União, dos Estados, dos Municípios, como também das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”².

Não bastasse, a referida Constituição também resgatou os direitos sociais conquistados no período anterior à Era Vargas, o que, na perspectiva da teoria da cidadania de Marshall, representou a retomada do processo de construção da cidadania brasileira.

No ano seguinte, 1947, o Senado Brasileiro brasileiro recebeu, por iniciativa do parlamentar Ferreira de Souza, o projeto de lei nº 25/1947, cuja finalidade era a regulamentação da acção popular. Aprovado pelo Senado em 1952, o projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde recebeu o nº 2.466/1952.

Na fase de apreciação do projeto de lei nº 2.466/1952 pelas comissões temáticas da Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), uma das mais importantes do Parlamento federal brasileiro, fez questão de enfatizar que a acção popular só seria admitida por iniciativa de algum cidadão, e “não de qualquer pessoa”, expressão utilizada no parecer da CCJ. Acrescentou, ainda, que o autor da acção popular deveria ser “brasileiro e civilmente capaz”.

Ainda na fase de discussão do projeto no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, foram propostas várias emendas aditivas ao texto original. Dentre as propostas, destaca-se a que tinha por objetivo acrescentar no artigo 1º do projeto de lei, depois da palavra “cidadão”, a expressão “partido político”. Essa proposta, no entanto, foi refutada à época, ao argumento de que o partido político, por ser pessoa jurídica, não gozaria da prerrogativa da cidadania, atribuível apenas ao cidadão, assim considerada a pessoa física titular dos direitos decorrentes da nacionalidade. Ademais, na visão da CCJ, a aprovação da proposta, de sorte a permitir o uso da acção popular por partidos políticos, representaria um risco ao cenário político, pois a acção

² Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 24 de maio de 2019.

tanto poderia ser usada na defesa do interesse público como também poderia servir de pretexto para perseguições políticas e retaliações pessoais.

No ano em que a CCJ apresentou tal parecer, 1952, o Brasil vivenciava um momento de extrema polarização política. Política sindical e trabalhista, guerra fria e petróleo eram os principais temas de divergências e enfrentamentos políticos da época. De um lado, encontravam-se os nacionalistas, defensores do monopólio estatal e do petróleo, que eram partidários do protecionismo industrial, da política trabalhista e da independência do país na política externa; do outro, encontravam-se os defensores da abertura do mercado ao capital externo, e que repudiavam a aproximação do governo com os sindicatos, e que almejavam uma política externa de aproximação com os Estados Unidos. Esses últimos chamavam seus oponentes de “comunistas, sindicalistas, demagogos e golpistas”. (Carvalho, 2019, pp. 132-133).

Nesse sentido, a posição do Parlamento, pela rejeição da possibilidade de uso da acção popular por partidos políticos, revelou-se plenamente justificável, ante ao cenário político da época. Ainda assim, isto é, mesmo com a rejeição da proposta de ampliação do alcance da acção popular, o projeto de lei não chegou a ser aprovado.

Em 31 de março de 1964, um grupo de militares contrários ao governo do então presidente da República João Goulart o destituíram do cargo presidencial e assumiram o poder do país, por meio do que ficou conhecido como golpe militar de 1964. O governo comandado pelos militares durou aproximadamente 21 (vinte e um) anos.

O advento de mais um regime ditatorial fez com que os direitos de cidadania até então conquistados fossem coercitivamente restringidos. Os direitos civis e políticos, que ainda eram incipientes do ponto de vista de formação do conceito de cidadania no Brasil, foram os mais afetados. Com efeito, a restrição desses direitos nesse período foi ainda mais contundente do que a sofrida durante o regime ditatorial do Estado Novo (1937-1945). Dentre os direitos mais afetados, destacam-se o direito do voto, a participação popular e os movimentos populares de oposição.

Os instrumentos legais para a restrição, e até mesmo a supressão, dos direitos de cidadania eram denominados, pelo governo militar do regime então vigente, de “atos institucionais”. Utilizando-se desses instrumentos, o governo obteve poderes para dissolver o parlamento, reformar o Poder Judiciário, cassar mandatos ou suspender direitos políticos, incluindo de grandes líderes políticos, intelectuais e sindicais, demitir agentes públicos, inclusive magistrados, intervir ou fechar sindicatos e associações, entre outras medidas. Conforme bem

resume José Murilo de Carvalho, “qualquer suspeita de envolvimento com o que fosse considerado atividade subversiva podia custar o emprego, os direitos políticos, quando não a liberdade, do suspeito” (Carvalho, 2019, p. 165).

Ademais, durante o período de vigência do regime militar, que perdurou de 1964 a 1985, não houve eleição direta para escolha de presidente do país. Situação semelhante ocorreu em relação aos governadores dos Estados, cujas eleições somente voltaram a ser realizadas no ano de 1982.

Diante do cenário histórico, político e social descrito acima, é deveras razoável presumir que a evolução da acção popular no país sofreria considerável influência do regime militar vigente à época, a despeito da manutenção da sua previsão formal na Constituição de 1967, promulgada sob o comando dos militares.

Paradoxalmente, porém, um novo projeto de lei de regulamentação da acção popular, acompanhado de justificativa com tom aparentemente democrático, foi proposto, em 1965, pelo então presidente da República Humberto de Alencar Castello Branco ao Parlamento brasileiro.

Na exposição de motivos do projeto de lei, apresentada pelo então Ministro da Justiça e Negócios Interiores, Senador Milton Campos, ressaltou-se que o projeto objetivava regulamentar a acção popular prevista na Constituição Federal vigente à época. Segundo a justificativa apresentada pelo referido Ministro, o projeto, em harmonia com a Constituição Federal, seria uma acenação “para o espírito público e a vigilância dos cidadãos em geral, a fim de estarem presentes no andamento dos negócios públicos e contribuirem com a sua iniciativa, para o bom andamento dos assuntos administrativos”. Acrescentou o Ministro, ainda, que o projeto, tão logo fosse convertido em lei, representaria uma conquista democrática apta a influenciar no comportamento da política brasileira, pois todos os agentes públicos saberiam que eventuais atos lesivos ao património por eles praticados sofreriam pronta reparação por qualquer cidadão brasileiro (Câmara dos Deputados, Projeto de Lei nº 2.726/1965).

Contudo, a expressão cidadão brasileiro, na concepção do projeto de lei, foi limitada aos indivíduos detentores do direito político, assim considerados os detentores de título eleitoral ou documento equivalente. Em outras palavras, somente estes eram considerados cidadãos para efeitos da acção popular; regra, aliás, que ainda prevalece no âmbito do Poder Judiciário, a quem cabe o julgamento da acção popular.

No mesmo ano da sua apresentação, o projeto de lei em questão foi convertido em lei, mais precisamente na Lei Federal n. 4.717, de 29 de junho de 1965, a qual regula a acção popular até os dias atuais.

Mais adiante, em 1967, outorgou-se no Brasil uma nova Constituição, ainda de origem ditatorial e fortemente inspirada na Constituição de 1937 (única Constituição que não incorporou a acção popular em seu texto), que manteve a figura da acção popular, atribuindo-lhe, porém, alcance menor, já que foi excluída a possibilidade do seu ajuizamento contra atos lesivos praticados por empresas estatais. Vale dizer, seu alcance foi limitado ao questionamento de atos lesivos praticados exclusivamente por entidades públicas.

Convém observar que, do ponto de vista histórico-político e, por conseguinte, do processo de formação da cidadania no Brasil, a apresentação do projeto de lei de regulamentação da acção popular ao Parlamento e, sobretudo, a sua conversão em lei pelo presidente da República destoavam do regime militar ditatorial vigente à época.

Nesse particular, Adriano Craveiro Neves pondera que a desconfiança do governo militar com o quadro burocrático existente à época pode ter sido um dos principais motivos que, em tese, desvendam essa aparente contradição. Para o autor, a regulamentação da acção popular, nesse período, tinha como objetivo assegurar maior controle dos atos praticados por parte dos agentes públicos que compunham o quadro de servidores da Administração Pública desde antes do movimento revolucionário de 1964 e que, portanto, eram ligados às práticas administrativas existentes naquele período. Embora houvesse a possibilidade de controle dos atos praticados por esse grupo de servidores por outros meios, a Administração Pública, segundo o autor, era bastante diluída e capilarizada, o que dificultava o trabalho dos militares que comandavam o governo (Neves, 2018). Nesse sentido, a acção popular seria uma forma de controle, por vias transversas, a serviço do regime vigente à época.

Independente dessas significativas evidências, fato é que inexiste na literatura dados quantitativos que nos permitam analisar, de modo mais complexo, de que forma a acção popular influenciou na política do país durante o regime ou mesmo comparar que a acção popular foi, de fato, utilizada pelos brasileiros durante aquele período.

Noutra senda, por meio da pesquisa bibliográfica e em atos do período, concluímos que o contexto político do regime militar ditatorial compreendido entre os anos de 1964-1985 é preponderantemente suficiente para evidenciar a incompatibilidade da acção popular com as condições de cidadania existentes à época.

Nessa linha de raciocínio, menciona-se, por exemplo, a total incompatibilidade da acção popular com o ato institucional nº 5, popularmente conhecido como AI-5. O referido ato foi um dos que mais restringiu e violou direitos políticos e civis em todo o período de duração do

regime militar da época, pois foi por meio deste ato que o Parlamento brasileiro foi fechado, ocasião em que o presidente da República passou a governar ditatorialmente, como também todos atos administrativos praticados pelo governo foram excluídos da apreciação judicial. Em se tratando a acção popular um instrumento cujo objetivo é questionar judicialmente atos emanados pelo poder público, não há como sustentar a sua compatibilidade com o regime em referência.

Esses impecilhos ao exercício da cidadania e, conseqüentemente, à consolidação da acção popular como instrumento de participação política revelaram-se persistentes, tendo em vista que, conforme já mencionado, o regime militar durou cerca de 21 (vinte e um) anos.

Não obstante, em 1988, foi promulgada a atual Constituição brasileira, também denominada de “Constituição Cidadã”, que, além de incluir expressamente o instituto da acção popular no rol das garantias constitucionais disponíveis aos cidadãos brasileiros, também ampliou o seu objeto e alcance, de modo a contemplar o seu ajuizamento nos casos de ofensa à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao património histórico e cultural. Contudo, esse período e seu impacto para a acção popular serão melhores abordados nos subcapítulos abaixo.

3.2. A evolução do conceito de cidadania e suas implicações para a acção popular

Conforme sinalizamos anteriormente, Marshall sugere que a conceituação de cidadania está calcada em três classes de direitos: civis, políticos e sociais. Somente com a fruição desses direitos, no entender do autor, os indivíduos teriam a condição de participar e serem considerados membros integrantes de uma comunidade. Em outras palavras, a teoria marshalliana apregoa que o conceito de cidadania está intimamente vinculado à fruição de direitos e à noção de pertencimento do indivíduo ao grupo social em que vive.

Nas palavras de Marshall, “cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrantes de uma comunidade”, status esse que, como visto, pressupõe a igualdade de direitos civis, políticos e sociais entre os cidadãos, embora o autor defenda a necessária existência de desigualdades de classes sociais (Marshall, 1967, p. 76).

O enquadramento da cidadania como teoria ganhou maior força acadêmica a partir da obra de Marshall. Com efeito, raros são os estudos que investigam o tema da cidadania sem tomar como referencial o ensaio clássico desenvolvido pelo autor.

Não obstante, o conceito de cidadania e o seu exercício vem se transformando ao longo dos séculos. Ademais, a cidadania não se expressa de forma uniforme em todos os contextos históricos, políticos e sociais em que está inserida. Prova disso é o caminho que a cidadania percorreu, e ainda, percorre na história do Brasil.

Sob a perspectiva da teoria da cidadania de Marshall, é possível notar, por tudo que foi exposto até agora, que o processo de conquista dos direitos civis, políticos e sociais, no Brasil, além de ter seguido uma lógica inversa daquela sustentada pelo autor, também não foi linear, na medida em que, durante o seu percurso, houve momentos de retrocessos e avanços. Isso, sem dúvidas, influenciou não apenas no conceito de cidadania, mas também no processo de criação e desenvolvimento da acção popular.

Especificamente no que se refere à acção popular, o conceito de cidadania no Brasil ainda está diretamente atrelado aos direitos políticos, mais precisamente aos direitos de voto e de elegibilidade nas eleições para cargos públicos, cujo exercício, inclusive, exige prova do título de eleitor ou documento correspondente.

Diante desse cenário, para efeitos da acção popular, considera-se cidadão o indivíduo em pleno gozo dos direitos políticos, condição essa que deve ser comprovada mediante a apresentação do título de eleitor ou documento correspondente. Esse entendimento ainda prevelecente na realidade brasileira decorre não apenas do disposto no artigo 1º, §3º, da lei da acção popular, segundo o qual a prova da cidadania, para acesso ao Poder Judiciário, será feita com o título eleitoral ou documento equivalente; isso é consequência também da interpretação jurídica ainda conferida pelos órgãos do Poder Judiciário a esse respeito. Em certa oportunidade, ao discorrer sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal brasileiro destacou:

“o exercício da cidadania, em seu sentido mais estrito, pressupõe três modalidades de atuação cívica: o ius suffragii (i.e., direito de votar), o jus honorum (i.e., direito de ser votado) e o direito de influir na formação da vontade política através de instrumentos de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis (...).” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, Relator Ministro Luiz Fux, julgado em 17 de setembro de 2015)

Em sentido contrário dessa posição atualmente prevalecente, sobretudo no campo jurídico brasileiro, ganha força a tese de que a propositura da acção popular não deve ser restrita àqueles que estejam em pleno gozo dos direitos políticos. Nesse sentido, argumenta-se que o conceito de cidadania trazido pela lei da acção popular, de 1965, deve ser reinterpretado à luz da Constituição Federal de 1988 e, por conseguinte, sob o prisma da nova dimensão de cidadania,

modernamente adotada (Nimer, 2016). Em síntese, negar a legitimidade ativa para a propositura da acção popular para parcela da população brasileira não se mostra condizente com a própria Carta Magna que rege o país, que, inclusive, é também denominada “Constituição Cidadã”.

Para os adeptos dessa corrente, o modelo democrático trazido pela Constituição Federal brasileira de 1988 não exclui do conceito de cidadão os nacionais que não estejam no pleno gozo de seus direitos políticos, como também não afasta desse conceito os estrangeiros que residem no país e que, inclusive, contribuem com força de trabalho para o desenvolvimento do país, pagando impostos e exercendo os seus deveres cívicos em geral (Nimer, 2016).

Nesse sentido, atribuir a legitimidade ativa somente ao cidadão em sentido estrito significaria reduzir a importância da acção popular, reduzindo as possibilidades de controle das eventuais ilegalidades praticadas pela Administração Pública (Figueiredo, 1995).

Adepto dessa linha de raciocínio, Felipe d’Oliveira Vila Nova afirma que a possibilidade de ser considerado cidadão não apenas o detentor da chamada capacidade eleitoral ativa, além de ser compatível com os fundamentos da República Federativa do Brasil, constitui uma forma de propiciar ao particular uma maior participação nos destinos da sociedade (Nova, 2014).

Esse debate acerca das diversas faces da cidadania direciona para a necessidade de seu redimensionamento conceitual no campo da acção popular, principalmente se considerarmos que a cidadania, assim como a democracia, são conceitos em constante construção e evolução.

Sob o ponto de vista da Ciência Política, conclui-se que o conceito de cidadania que melhor se amolda à finalidade da acção popular é aquele pertinente ao processo de universalização da igualdade em termos de direitos civis, políticos e sociais, e não apenas aos direitos políticos de voto e de elegibilidade, independentemente de fatores jurídicos decorrentes do vínculo de nacionalidade.

3.3. Breve recorte empírico sobre a utilização da acção popular no Brasil

Feitas todas as considerações que julgamos pertinentes, necessário se torna apresentar um breve recorte empírico acerca da utilização da acção popular no contexto brasileiro.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, realiza anualmente, desde 2005, a sistematização e publicação de dados e estatísticas dos noventa órgãos do Poder Judiciário elencados no art. 92 da Constituição da República

Federativa do Brasil de 1988, com exceção, apenas do Supremo Tribunal Federal (STF) e do próprio CNJ, cujos dados e estatísticas são elaborados em relatórios apartados.

Dentre as fontes de pesquisa disponibilizadas pelo CNJ, destacam-se: o relatório “Justiça em Números”, que contempla informações de todos os órgãos judiciários do país; e a ferramenta de exploração de dados intitulada “*Data Discovery*”, que possibilita o acesso aos dados do relatório de forma dinâmica.

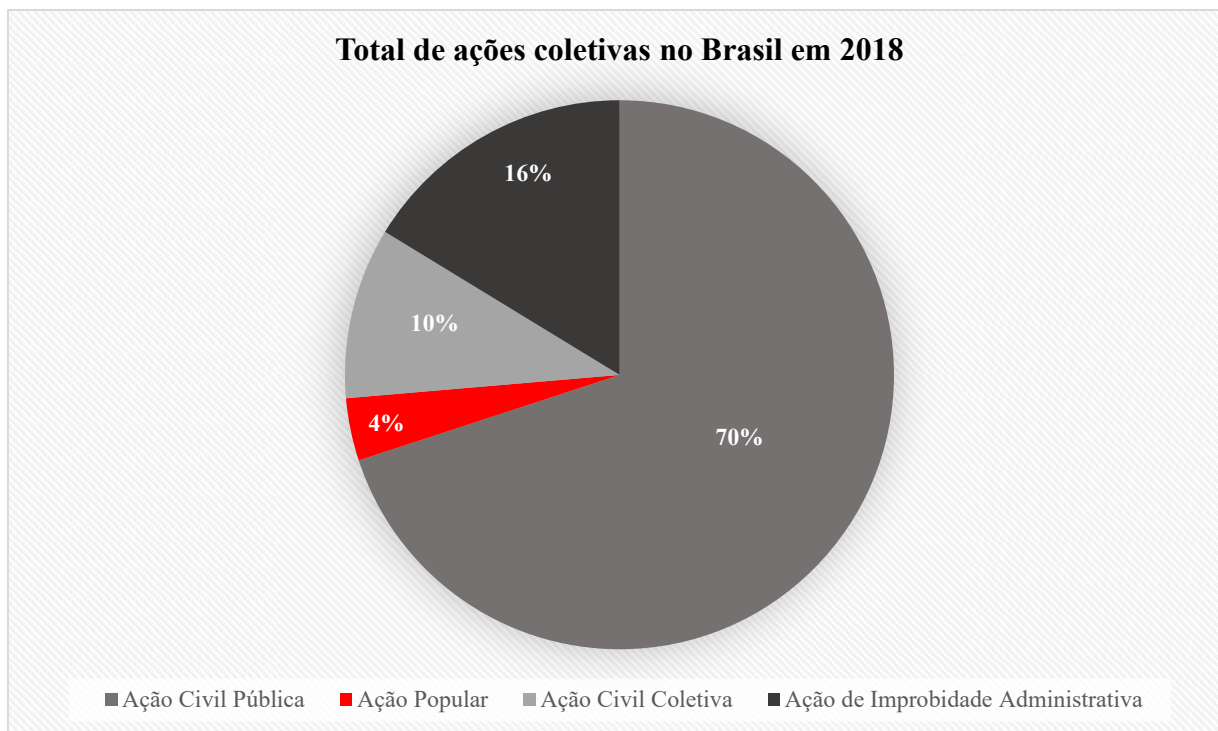
Da análise desses instrumentos de pesquisa, infere-se que, no ano de 2018, ingressaram no Poder Judiciário brasileiro 64.357 (sessenta e quatro mil, trezentos e cinquenta e sete) ações coletivas. Destas, 45.022 (quarenta e cinco mil e vinte duas) são ações civis públicas, 10.487 (dez mil, quatrocentos e oitenta e sete) são ações de improbidade administrativa, 6.483 (seis mil, quatrocentos e oitenta e três) são ações civis coletivas e, apenas, 2.365 (duas mil, trezentos e sessenta e cinco) são ações populares.

Convém esclarecer, por oportuno, que a ação popular está inserida no compilado de dados das ações coletivas, pois, assim como as outras ações desse mesmo gênero, visa à defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. De fato, a ação popular foi a primeira ação judicial criada no Brasil para a proteção desses interesses. Não obstante, depois da ação popular, nosso ordenamento jurídico passou a prever também a ação civil pública e a ação de improbidade administrativa.

Feita essa breve digressão, volta-se o foco para a análise dos dados referentes ao número de ações populares registradas no ano de 2018.

Para tanto, vejamos o seguinte gráfico:

Gráfico 1 – Demonstrativo Numérico de Ações Populares no Brasil em 2018



Fonte: Conselho Nacional de Justiça.

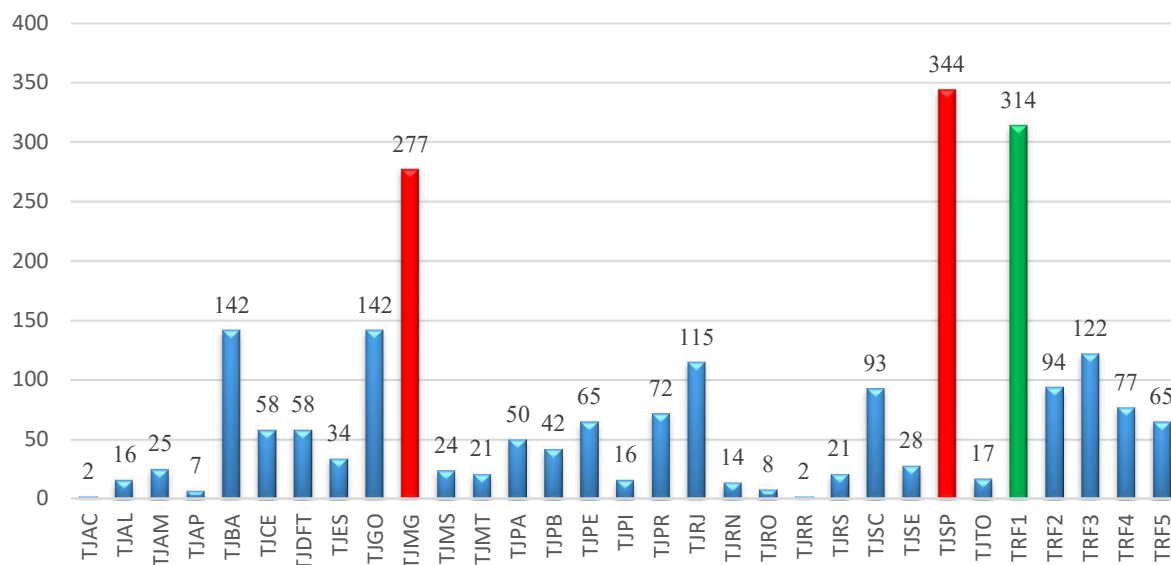
Conforme se depreende do gráfico acima, as ações populares ajuizadas perante o Poder Judiciário brasileiro no ano de 2018 representam apenas 4% (quatro por cento) do total de ações coletivas propostas no mesmo ano.

Em filtragem dos dados em questão e depuração da pesquisa por unidade da federação, pode-se aferir que São Paulo e Minas Gerais são os estados onde foram registrados os maiores números de ações populares no ano de 2018, haja vista que tais unidades federativas representam 15% (quinze por cento) e 12% (doze por cento), respectivamente, do total das ações que ingressam no Poder Judiciário no período.

Além dos dados relativos às citadas unidades federativas, merece destaque, também, o quantitativo de ações populares que ingressaram perante o Tribunal Regional Federal da primeira região, com sede em Brasília e jurisdição no Distrito Federal e nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins. Destarte, o referido tribunal representa 13% (treze por cento) do total de ações populares ajuizadas naquele ano, de modo a ocupar a terceira posição dos tribunais com maior quantitativo de ações populares no mesmo período.

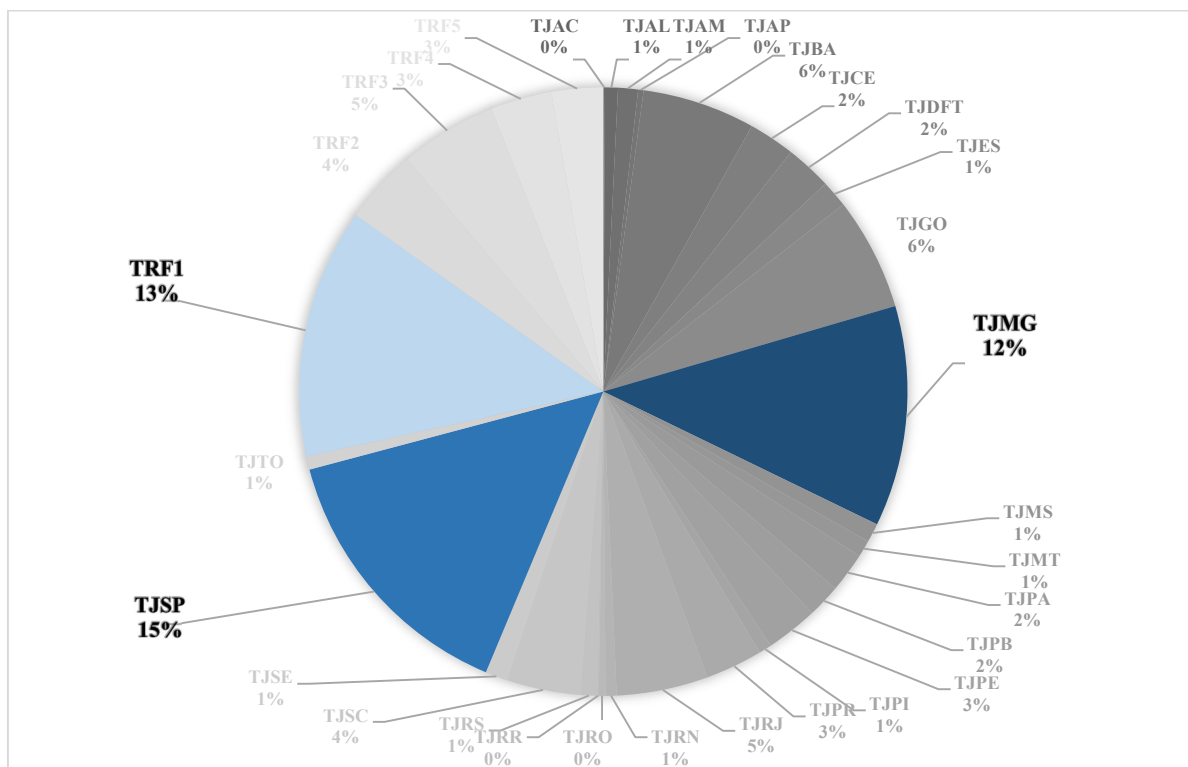
Nesse sentido, vejamos os seguintes gráficos:

Gráfico 2 – Demonstrativo Numérico de Ações Populares por Tribunais em 2018



Fonte: CNJ, 2018.

Gráfico 3 – Demonstrativo Percentual de Ações Populares por Tribunais em 2018

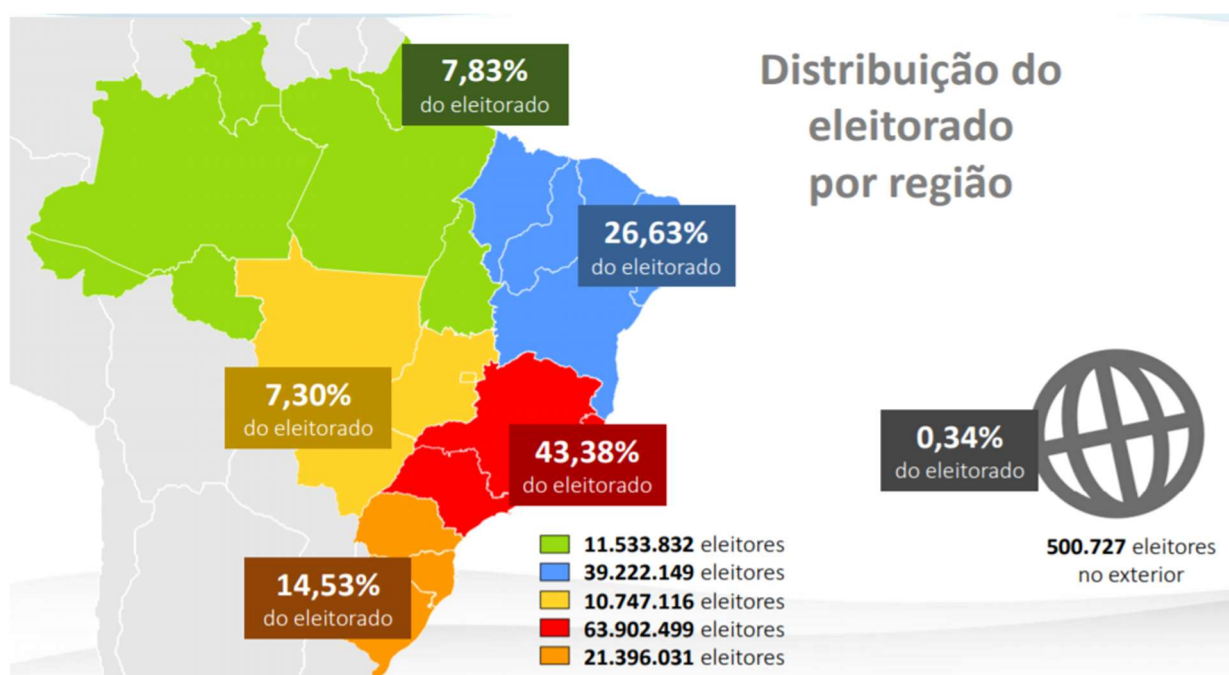


Fonte: CNJ, 2018.

Outro dado importante sobre a representação numérica de ações populares registradas no Brasil no ano de 2018 diz respeito à sua comparação com a distribuição do eleitorado brasileiro por região, realizado pelo Tribunal Superior Eleitoral, no mesmo ano.

Explica-se: o demonstrativo numérico de ações populares por tribunais, em 2018, se comparado com o demonstrativo de distribuição do eleitorado por região, no mesmo ano, indica que os Estados com maior número de ações populares ajuizadas encontram-se inseridos nas regiões com maior número de eleitores no Brasil.³

Figura 1 – Distribuição do eleitorado brasileiro por região em 2018



Fonte: TSE, 2018.

Essa constatação, aparentemente, revela-se coerente com o esperado, a considerar o entendimento prevalecente no Brasil no sentido de que a propositura da ação popular exige prova de cidadania do autor, consubstanciada na apresentação de título eleitoral ou documento similar, tema este já abordado neste estudo.

³ Perfil do eleitorado brasileiro: Eleições 2018. Disponível em <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/perfil-do-eleitorado-brasileiro-2018>>. Acesso em 26 de maio de 2019.

Embora possa ser utilizada para enriquecer os debates relativos ao tema proposto, essa conclusão meramente numérica, no entanto, não permite atestar com fidedignidade que o número de ações populares, por tribunais, está intrinsecamente relacionado ao número de eleitores existentes nas regiões abrangidas pelas jurisdições das cortes com maiores registros dessa acção, tampouco é suficiente, por si só, para explicar as causas da baixa utilização da acção popular. Com efeito, outros fatores devem ser considerados para a compreensão desse fenômeno, tarefa essa que será realizada mais adiante.

Impende ressaltar, por outro lado, que o quantitativo de acções populares no Brasil, no ano de 2018, se comparado com o número de processos em tramitação perante o Poder Judiciário brasileiro no ano de 2017, não representa sequer 1% (um por cento) do total de ações judiciais existentes no país. Isso porque, segundo o último Relatório “Justiça em Números” divulgado pelo CNJ (relativo ao ano de 2017, uma vez que ainda não foi divulgado o relatório anual sobre 2018), “o Poder Judiciário finalizou o ano de 2017 com 80,1 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva”.⁴

Conforme visto atrás, a Lei nº 4.717, que regulamenta a acção popular no Brasil foi promulgada em 29 de junho de 1965, quando vigorava um regime militar ditatorial no país, de caráter autoritário e nacionalista, que perdurou por cerca de 21 (vinte e um) anos (1964-1985).

Em que pese esse regime tenha sido implantado por iniciativa de um grupo de militares como uma resposta ao que eles chamavam de “desrespeito à democracia”, a qual seria resguardada pelo novo regime, não há dúvida, porém, de que a noção de representação popular sustentada pelo movimento revolucionário de 1964 não dialogava com os elementos da democracia, haja vista estar fundada no esvaziamento da participação política popular. Conforme visto no decorrer deste trabalho, operava-se, à época, uma nítida separação entre o povo e a política (Rezende, 2001).

Ressalte-se, por exemplo, que o ideal de democracia sustentado pelos militares era pautado na supremacia do executivo sobre o legislativo e, até mesmo, sobre o judiciário. Nas palavras de Maria José de Rezende, “o poder executivo era o representante de uma entidade abstrata denominada povo” (Rezende, 2001, p. 75).

Nesse sentido, é inegável que a própria atuação do Poder Judiciário encontrava-se fragilizada, especialmente em razão da suspensão das garantias constitucionais de estabilidade

⁴ Relatório Justiça em Números 2018, 14ª edição. Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf> >. Acesso em 26 de maio de 2019.

e de vitalidade de seus membros, o que permitia, inclusive, o afastamento compulsório de magistrados, por meio de demissão ou aposentadoria.

Consequentemente, a participação popular, por intermédio da acção popular, não obteve o sucesso esperado, e isso não apenas por motivos de ordem técnica, política e cultural, sobretudo pelo fato de a regulamentação da acção popular ter sido elaborada em um momento de intensa instabilidade democrática no país, o que, inevitavelmente, significou um fator altamente desfavorável ao seu uso pelos cidadãos brasileiros (Nova, 2014).

Portanto, não obstante a lei de regulamentação da accção popular tenha sido recepcionada pela vigente Constituição Federal, o momento histórico de sua promulgação pode ser considerado um fator explicativo do incipiente uso da acção popular até os dias de hoje.

É necessário ressaltar, ainda, que a acção popular detém natureza judicial e, portanto, pressupõe, para o seu efetivo exercício, a observância de requisitos e procedimentos legais. Ademais, os litigantes, conceito no qual se inserem as partes da acção popular, precisam suportar os custos necessários à solução da lide, entre os quais, os honorários advocatícios.

Com efeito, apesar de ser direito de todo cidadão ajuizar acção popular, nem todo cidadão que se encontre no exercício desse direito tem capacidade para estar em juízo. Isto é, aquele que não possui capacidade postulatória para o ajuizamento da acção popular, necessariamente, deve ser representado por advogado, requisito que também dificulta a utilização desse importante instrumento de participação popular.

Ocorre que os custos pecuniários necessários à solução do litígio constituem um obstáculo determinante ao acesso à justiça, tendo em vista que a resolução formal de controvérsias judiciais é muito dispendiosa na maior parte das sociedades modernas, o que não é diferente no Brasil (Cappelletti, 1988).

Com efeito, o acesso à justiça está intrinsecamente relacionado com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social dos cidadãos. Pessoas físicas e jurídicas com recursos financeiros consideráveis, consequentemente, têm mais vantagens para propor ou defender demandas perante o Poder Judiciário, inclusive, para apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente, mediante a contratação de profissionais especializados que possam lhe dar suporte para tanto (Cappelletti, 1988).

Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos,

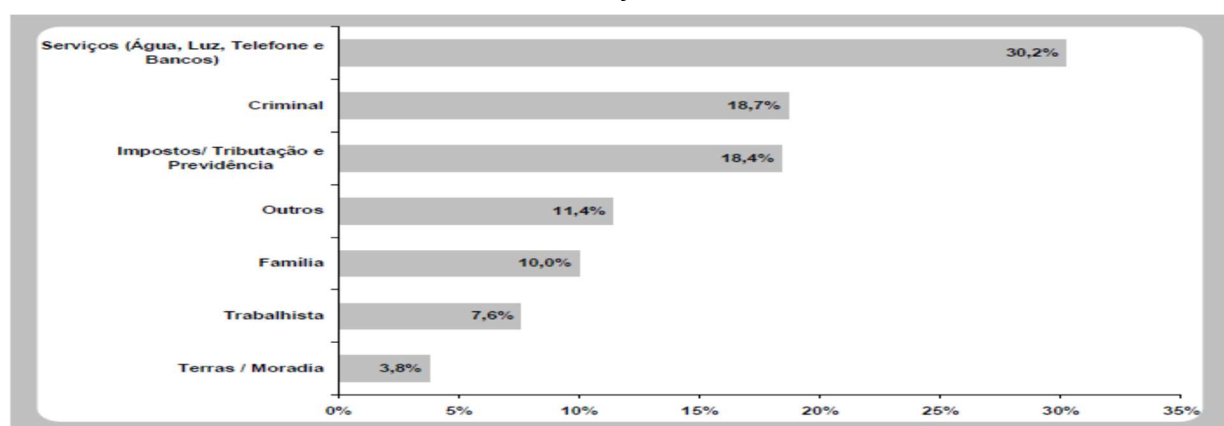
“a distância dos cidadãos em relação à administração da justiça é tanto maior quanto mais baixo é o estado social a que pertencem e que essa distância tem como causas próximas não apenas fatores econômicos, mas também fatores sociais e culturais, ainda que uns e outros possam estar mais ou menos remotamente relacionados com as desigualdades econômicas. Em primeiro lugar, os cidadãos de menores recursos tendem a conhecer pior os seus direitos e, portanto, têm mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo problema jurídico. Podem ignorar os direitos em jogo ou as possibilidades de reparação jurídica” (Santos, 1994, p.74).

A propósito, essa conclusão é reforçada por um estudo⁵ empírico, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre as diversas dimensões do acesso à Justiça no Brasil após a Constituição de 1988.

No referido estudo, denominado “Panorama do acesso à Justiça no Brasil, 2004 a 2009”, apurou-se que um número significativo de pessoas ouvidas na pesquisa não acionou o Poder Judiciário para a solução dos seus conflitos porque desconhecia que podia recorrer a ele. Embora a pesquisa não tenha pertinência direta com o objeto da presente dissertação, os seus resultados auxiliam, sobremaneira, na compreensão da baixa utilização da acção popular.

A considerar a relevância do tema para a conclusão que se pretende chegar, reproduz-se o gráfico apresentado na pesquisa, relativo à percentagem de pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009 e declararam não ter procurado a Justiça porque não sabiam que podiam utilizá-la, segundo a área da situação de conflito.

Gráfico 4 – Percentagem de pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009 e declaram não ter procurado a Justiça porque não sabiam que podiam utilizá-la, segundo a área da situação de conflito



Fonte: CNJ e IBGE, 2011.

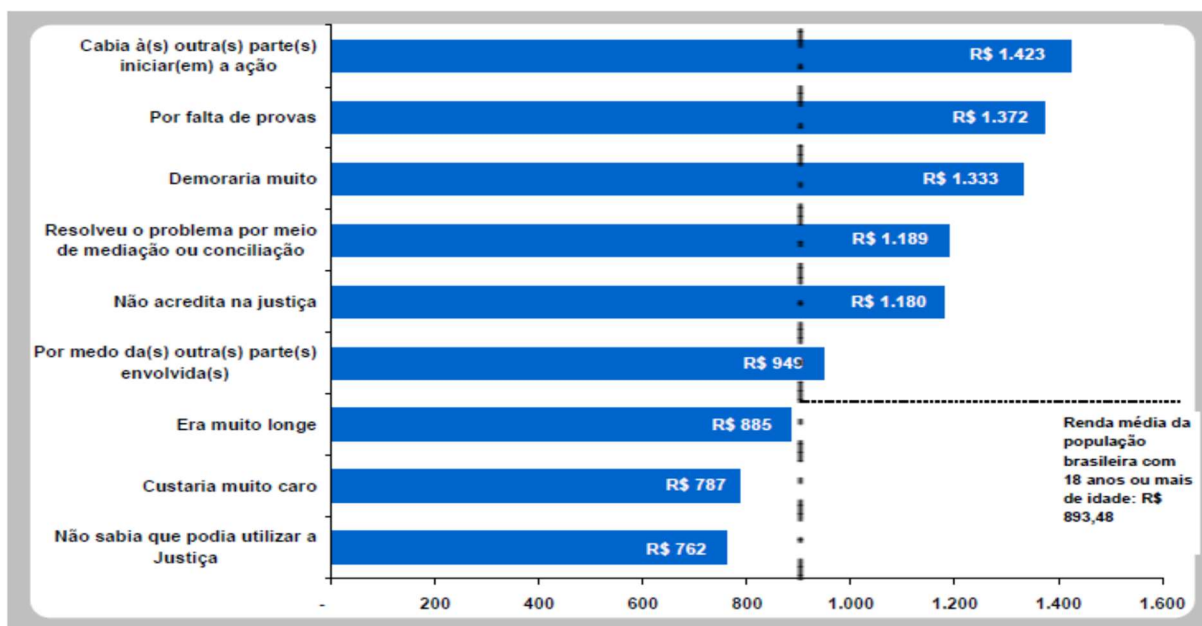
⁵ Panorama do acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/69f08fa6be2b411e6566b84bdc1d4b5a.pdf>>. Acesso em 05 de setembro de 2019.

Consoante se depreende do gráfico acima, na pesquisa em questão, apurou-se que a população demonstrou desconhecimento sobre o acesso à Justiça para vindicar seus direitos individuais mais comezinhos à vida livre e digna, que são aqueles relacionados a relações e fatos cotidianos da vida em sociedade. Assim, é de se imaginar como seria o resultado dessa mesma pesquisa se relacionada a mecanismos de tutela de direitos coletivos, tais como a ação popular.

Já no que respeita ao perfil socioeconômico dos entrevistados, apurou-se que aqueles que declararam desconhecimento sobre o acesso à Justiça pertencem ao grupo em piores condições de vida, vale dizer, os mais pobres, que, no período investigado, contavam com rendimento mensal médio de R\$ 762,00 (setecentos e sessenta e dois reais). Nesse particular, a conclusão que se chegou não poderia ser outra, qual seja, que “o desconhecimento é uma barreira de acesso à justiça que assola em maior monta aqueles com menor poder econômico” (CNJ, 2011).

Nesse sentido, reproduz-se o gráfico abaixo:

Gráfico 5 – Rendimento médio das pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009, segundo o motivo para não terem procurado a Justiça



Fonte: CNJ e IBGE, 2011.

Os estudos apresentados demonstram que a desigualdade de direitos e oportunidades apresenta-se, sem dúvidas, como um fator dificultador do acesso à justiça e, consequentemente, do exercício da cidadania.

Segundo José Reinaldo de Lima Lopes,

“pode-se afirmar que a atual organização da justiça discrimina, porque impede o exercício dos direitos de cidadania. Há uma não-democracia no que diz respeito ao acesso aos tribunais. Seria bom deixar claro, desde já, que esta falta de acesso por razões de desaparelhamento e alto custo é apenas uma das formas de discriminação à qual estão sujeitos os cidadãos” (Lopes, 1989, p. 134).

Destarte, a insuficiência, ou mesmo a falta, de condições econômico-financeiras por parte da maioria da população brasileira é um aspecto preponderante a ser sopesado para a compreensão dos desafios inerentes ao acesso à justiça no Brasil (Lopes, 1989).

De fato, os elevados custos relativos ao ajuizamento de uma acção judicial, como é a acção popular, associada à falta de informações suficientes sobre o ordenamento jurídico, sobretudo por parte dos cidadãos de baixa renda, são aspectos que dificultam sobremaneira o acesso à justiça. Como decorrência lógica dessa conclusão, tem-se que as desigualdades de direitos e oportunidades existentes no Brasil, por influenciarem diretamente na implementação do acesso à justiça, impactam sobremaneira no manejo da acção popular e, por conseguinte, na qualidade do exercício da cidadania e democracia.

Em posição crítica às concepções da igualdade de recursos e das inúmeras teorias que buscam conceituar a igualdade sob uma perspectiva de bem-estar, como por exemplo, a teoria da cidadania de Marshall, encontram-se as contribuições de Amartya Sen, economista laureado com o prêmio Nobel de Economia, de 1998, cujos contrapontos merecem uma breve consideração para entendermos o seu diferente ponto de vista.

Sen desenvolve uma abordagem crítica sobre as noções tradicionais de bem-estar social, baseadas meramente na disponibilidade de recursos, e propõe um reexame conceitual acerca das questões relacionadas à avaliação das disparidades econômicas, com enfoque nas características pessoais e sociais dos indivíduos.

Defende o autor a imprescindibilidade da delimitação do espaço em que a desigualdade será avaliada para a comparação do bem-estar, explicando que as variáveis existentes nos diferentes espaços onde as pessoas estão inseridas, bem como as diversidades inerentes aos seres humanos, revelam-se necessárias à fidedignidade do resultado da avaliação. Segundo Sen, por mais semelhante que seja o quadro de desigualdade nos diferentes espaços, os seres humanos, em razão de suas características pessoais, sempre serão diferentes entre si, pois suas vantagens e desvantagens pessoais podem ser vistas sob inúmeras perspectivas, tais como, liberdades,

direitos, rendas, recursos, bens primários, utilidades, capacidades. Para ele, a análise da desigualdade deve considerar não apenas aspectos económicos, mas também pessoais e sociais.

O autor defende a prévia definição do propósito da avaliação, a fim de que sejam estabelecidos parâmetros mínimos de pesquisa e, sobretudo, para que a desigualdade seja aferida à luz da finalidade almejada. Nesse ponto, distingue a avaliação da desigualdade baseada no bem-estar e a avaliação da desigualdade de renda. Quanto à primeira, defende que as comparações devem se dar no espaço de funcionamentos, pois mais relevantes à análise do bem-estar, uma vez que refletem a soma dos fatores económicos e sociais. No que se refere à segunda, enfatiza que, a depender do propósito da avaliação, é viável a aferição da desigualdade apenas em termos de renda, ou seja, sem que sejam considerados aspectos sociais, mormente para atender outros interesses que não a avaliação do bem-estar. Cita, por exemplo, a aferição da desigualdade para medir “que tipo de distribuição de bens primários (ou de recursos) um Estado ou sistema político está tentando alcançar” (Sen, 2001, p.148).

Ademais, uma das principais críticas de Sen consiste na predominância da variável “renda” nos estudos sobre a desigualdade. De acordo com ele, a extensão da desigualdade real de oportunidade não pode ser deduzida única e diretamente da desigualdade de rendas, pois o que cada indivíduo pode, ou não, realizar não depende apenas da renda, mas também das características físicas e sociais de cada um, o que é denominado por Sen de “capacidade” (Feres Júnior, 2010).

Alternativamente, Sen apresenta a por ele denominada abordagem dos funcionamentos e das capacitações, segundo a qual o bem-estar significa a possibilidade de escolher o que se deseja fazer, mais do que o enriquecimento material, propriamente dito. Em outras palavras, Sen acredita que liberdade é o principal objetivo a ser atingido para a promoção do bem-estar social. De acordo com o autor, as capacidades representam a liberdade de escolha dos indivíduos, para fazer (ou deixar de fazer) algo na busca do bem-estar, e os funcionamentos estão relacionados com os estados e ações que compõem a vida de um indivíduo, ou seja, tem relação com o bem-estar efetivamente alcançado (Sen, 2001).

Para Sen, os funcionamentos são os elementos constitutivos do bem-estar. Menciona como exemplos: comer, falar, pensar, escutar, entre outros. Para o autor, o grau de liberdade (ou privações) de cada indivíduo é definido de acordo com as suas opções de funcionamento.

O autor explica que as capacitações refletem as combinações possíveis de funcionamentos que uma pessoa consegue realizar, e refletem a liberdade individual das diferentes escolhas dos

indivíduos. O conjunto de capacitações, para Sen, reflete a liberdade substantiva do indivíduo e a expansão das capacitações, por sua vez, reflete o desenvolvimento humano.

Nesta linha de raciocínio, o que parece importante destacar é que, a partir dessas premissas, Sen acredita que “a pobreza não se traduz em rendas baixas (e não deve ser entendida assim), mas em capacidades básicas insuficientes”.

As reflexões e propostas apresentadas por Sen demonstram que compreender e respeitar as particularidades dos seres humanos para o estudo da desigualdade é um ponto fundamental para a evolução dos estudos sobre a economia do bem-estar e, sobretudo, para o desenvolvimento de uma sociedade justa e democrática, tão almejada pela humanidade.

Ao conectar essas contribuições do igualitarismo político, especialmente as lições de Amartya Sen, com os dados e percepções que mencionamos anteriormente, podemos entender que, do ponto de vista desse autor, o baixo nível de renda dos brasileiros é apenas um dentre outros fatores que influenciam na democratização da acção popular, pois, aplicando a abordagem analítica da capacidade ao tema da pobreza, Sen explica que esta pode ser mais bem compreendida como uma “deficiência de capacidade” do que uma falha na satisfação das necessidades básicas.

Na esteira do escólio doutrinário acima referenciado, além das barreiras materiais que influenciam na baixa utilização da acção popular pelos brasileiros, há ainda outras igualmente importantes, como o desenvolvimento de capacidades humanas, para o manejo da acção popular.

Feita essa breve digressão acerca da percepção de Sen sobre a problemática ora apresentada, convém acrescentar que, não bastassem as razões já expostas, temos no Brasil um problema institucional derivado de uma cidadania incipiente, que se justifica, em parte, pela precariedade da educação política do seu povo.

Conforme cediço, a educação política é condição básica para o funcionamento de uma política democrática suficientemente adequada, pois, consoante afirma Norberto Bobbio, “o cidadão deve ‘saber’, ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber” para o exercício dos seus direitos (Bobbio, 2000, p. 392).

Em outras palavras, a educação permite às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e organizarem-se para lutar por eles, de modo que a ausência de uma população educada será sempre um obstáculo à construção da cidadania civil e política (Carvalho, 2018, p. 17).

Nesse sentido, a falta de conhecimento adequado dos brasileiros sobre a política e os instrumentos de participação popular também constitui fator crucial para se compreender a baixa utilização desse instrumento de participação popular direta.

Paulo Lopo Saraiva afirma que existe um grande desconhecimento da população brasileira sobre a acção popular, o que, em tese, justifica a sua baixa utilização como mecanismo de participação popular na democracia brasileira. Para o autor, “quanto maior for a consciência do povo acerca dessa acção, maior será seu uso contra os abusos e as lesões ao património público” (2013, p. 18).

Pode-se dizer, então, que a educação política constitui-se como uma das ferramentas indispensáveis para a propagação da acção popular e, por conseguinte, para o aprimoramento da democracia e cidadania.

Nesse sentido, Bruno César Lorencini assevera, com razão, que “a politização da sociedade passa inicialmente, por óbvio, pela indispensável qualidade do processo educacional, que desde cedo deve alertar para a importância de se pensar e melhorar a política do país” (Lorencini, 2013, p. 32).

Entretanto, a despeito da importância da educação para a cidadania e para a acção popular, os brasileiros, sobretudo os de baixa renda, ainda carecem de políticas públicas voltadas a uma educação política que lhes possibilite reivindicar seus direitos e, assim, realizar seus deveres inerentes à cidadania (Nimer, 2016).

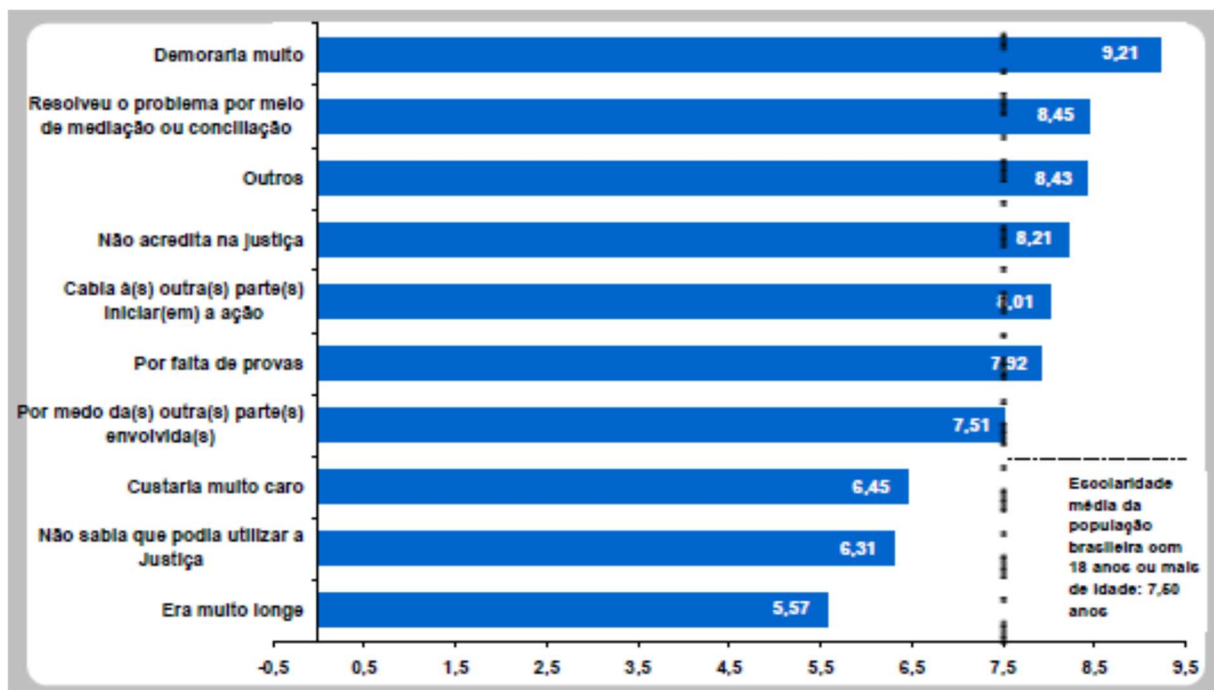
Neste contexto, e mais uma vez tomando de empréstimo estudo⁶ realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sobre as diversas dimensões do acesso à Justiça no Brasil após a Constituição de 1988, é possível observar que o desconhecimento em relação ao Poder Judiciário não é reflexo apenas do baixo poder económico da população, mas também do baixo grau de escolaridade.

Consoante se extrai do referido estudo, “quem não sabia que poderia recorrer à Justiça possui o segundo pior indicador educacional entre os respondentes, cerca de 6 anos de estudo, o que, para se ter um parâmetro absoluto, equivale à sexta série do ensino fundamental” (CNJ, 2011).

Para bem ilustrar essa conclusão, colaciona-se o gráfico desenvolvido no âmbito do citado estudo:

⁶ Panorama do acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/69f08fa6be2b411e6566b84bdc1d4b5a.pdf>>. Acesso em 05 de setembro de 2019.

Gráfico 6 – Escolaridade média das pessoas que vivenciaram conflito entre 2004 e 2009, segundo o motivo para não terem procurado a Justiça



Fonte: CNJ e IBGE, 2011.

Diante desse contexto, pode-se concluir que a ampliação do uso da acção popular no Brasil passa pela necessidade de politização de seu povo, com a consequente conscientização da importância desse instrumento para o aprimoramento da democracia do país.

Nas palavras de Aida Varela,

“vive-se uma época em que a simples sobrevivência requer dos indivíduos muito mais do que o domínio da leitura e da escrita: requer o domínio de conhecimentos científicos e tecnológicos, portanto, a apropriação das modernas tecnologias no sistema de capacitação deve ocorrer em um processo em que tais meios possam representar condições efetivas de acesso aos saberes indispensáveis ao homem que a sociedade pretende consciente, crítico, participante e criativo na construção de uma sociedade realmente democrática e contemporânea” (Varela, 2007. p. 80).

Nestas condições, impõe-se igualmente reconhecer que a baixa escolarização, associada à insuficiência de uma educação voltada para a cidadania, consiste um dos fatores que, em tese, também justifica a baixa utilização da acção popular no Brasil.

Assim, o desejável consiste em que o maior número de cidadãos se conscientize dos mecanismos de controle dos atos políticos, como por exemplo, a acção popular, de modo a participar efetiva e criticamente do contexto político em que estão inseridos.

3.4. Um antigo instrumento em uma nova realidade democrática

A atual Constituição brasileira de 1988 estabelece, expressamente, que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito. Preconiza, ainda, em seu art. 1º, parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, previsão essa que, além de consagrar a soberania popular como um dos seus próprios fundamentos, torna clara a opção do constituinte originário pelo regime democrático participativo.

Embora a opção do legislador de adotar a democracia participativa como regime político, não se pode deixar de reconhecer que, em um país como o Brasil, de dimensões territoriais imensas⁷ e com milhões de habitantes⁸, a prevalência dos mecanismos de democracia representativa em detrimento daqueles inerentes à democracia direta apresenta-se como consequência natural. Essa prevalência, no entanto, não desmerece e tampouco minimiza a importância dos mecanismos de participação popular direta, ao contrário, reforça a imprescindibilidade desses instrumentos.

Portanto, no Brasil, onde vigora a democracia representativa, em que o povo é representado por aqueles que são eleitos e que estes, em nome de todos, tomam as decisões políticas, emitem atos e os executam no interesse de todos, considera-se essencial a existência de instrumentos de participação popular que garantam ao povo o poder de desfazer atos contrários ao interesse coletivo (Brito, 2010).

Não fosse assim, a falta de participação popular nos negócios do Estado, mediante a fiscalização e controle dos atos praticados por seus representantes, resultaria nas mais diversas formas de

⁷ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o território brasileiro detém 8.515.767,049 km² de extensão. É, por isso, considerado um país com dimensões continentais. Disponível em <<https://brasilensintese.ibge.gov.br/territorio/dados-geograficos.html>>. Acesso em 06 de setembro de 2019.

⁸ Estima-se que o Brasil tenha 210,4 milhões de habitantes, segundo dados IBGE. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em 06 de setembro de 2019.

violação ao patrimônio público, inúmeras vezes utilizado como se fosse o patrimônio privado da pessoa física dos governantes (Ramos, 1991, p. 246).

Isso se mostra ainda mais verdadeiro na atual conjuntura democrática do Brasil, na medida em que, no país, ainda predomina um grande distanciamento entre os eleitores e os seus representantes, fruto não apenas da manutenção de velhas e espúrias práticas políticas, consubstanciadas na predominância de interesses privados, partidários e midiáticos sobre o interesse público, mas, sobretudo, devido aos recorrentes episódios de corrupção que assolam o país, fazendo com que a imagem do político brasileiro seja associada à roubalheira generalizada da coisa pública.

Consoante afirma Beatriz Lameira Carrico Nimer,

“engana-se muito quem pensa que no Brasil não há mais ‘voto de cabresto’, personalismo na política ou autoritarismo. Em verdade, o que se vê, muitas vezes, é a existência de um ‘autoritarismo democrático’, marcado pelo uso da máquina pública em prol de interesses pessoais – dos próprios governantes e de seus partidos – e a utilização de instrumentos de controle e dominação do povo, sob o manto da legalidade, com vistas à perpetuação no poder” (Nimer, 2016, p. 65).

Há, inegavelmente, um cenário de descrédito da população em relação aos representantes políticos em face da crescente corrupção no país. Rememore-se que, em 1992, o primeiro Presidente da República eleito democraticamente (até então, vigorava um regime de ditadura militar no país) sofreu um processo de *impeachment* após escândalos de corrupção. No governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que perdurou entre os anos 2003 a 2011, novos escândalos de corrupção vieram à tona, após investigações realizadas no âmbito da operação que ficou internacionalmente conhecida como “Mensalão”. Por fim, no Governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), mais escândalos vieram a lume, desta feita após investigações no âmbito da operação como “Lava-Jato”, também conhecida internacionalmente (Nimer, 2016).

Convém esclarecer que o chamado “Mensalão” foi um notório caso de corrupção na esfera política. Consistiu, em síntese, em um esquema de desvio de dinheiro público destinado à realização de pagamentos mensais a deputados federais, como forma de garantir apoio do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva junto ao Congresso Nacional. Segundo o Ministério Público brasileiro, o esquema movimentou cerca de 141 milhões de reais dos cofres públicos.

Esclareça-se, ainda, que o esquema da Petrobras, investigado por meio da operação “Lava Jato”, trata-se de uma organização criminosa de lavagem e desvio de dinheiro envolvendo a referida

estatal, grandes empreiteiras do país e políticos. Segundo os órgãos oficiais de investigação, o esquema objetivava driblar licitações públicas, de sorte a desviar recursos públicos. Inaugurada em março de 2014, a operação “Lava Jato” é a maior iniciativa de combate a corrupção e lavagem de dinheiro da história do Brasil. Segundo o Ministério Público Federal, os crimes já denunciados envolvem o pagamento de propina de cerca de R\$ 6,4 bilhões⁹.

Diante desse contexto, é inegável que a espetacularização dos casos de corrupção promovida pelos meios de comunicação proporciona uma deturpada “compreensão de que todos os comportamentos de natureza política correspondem à corrupção, o que igualmente milita contra a própria política, que, na verdade, deveria ser reparada exatamente como antídoto para tal” (Leite, 2016, p. 182).

Por outro lado, é importante mencionar que esses acontecimentos, malgrado as suas nefastas implicações para os cofres públicos, de certa forma fizeram ressurgir o interesse do brasileiro no controle e no combate à corrupção na política, o que, inegavelmente, pode ser considerado, ainda que decorrente de um sentimento de justiça, um ganho para o fortalecimento da democracia e da cidadania no país.

A respeito disso, Beatriz Lameira Carrico Nimer bem sintetiza os mais recentes movimentos populares surgidos aparentemente a partir dos citados casos de corrupção:

“Desde de junho de 2013, o país passou a vivenciar a experiência de diversos movimentos populares nas ruas – prática que foi muito forte no passado, como são exemplos os comícios das ‘Diretas Já’ e as passeatas dos ‘caras pintadas’ (estes por ocasião do *impeachment* do ex-Presidente Collor), mas que não vinha sendo recorrente desde então.

Centenas de milhares de brasileiros começaram a se mobilizar, saindo às ruas para protestar, de início, contra o aumento das tarifas de transportes públicos. A princípio, o movimento foi pacífico, mas alguns indivíduos, apelidados de black blocks, passaram a praticar atos de vandalismo, depredando patrimônio público e particular, o que gerou reações repressivas por parte da polícia. Do foco inicialmente limitado (aumento das tarifas de transporte), o movimento ganhou proporções maiores, incluindo protestos contra a má qualidade dos serviços de saúde e de educação, a falta de representatividade das agremiações partidárias, os gastos excessivos para a construção e reforma de estádios de futebol para a Copa do Mundo de 2014, a corrupção e os agentes políticos”. (Nimer, 2016, p. 69)

Em linhas gerais, pode-se concluir que há muitos sinais de que, na prática, a democracia brasileira ainda carece de legitimidade social, notadamente no que tange ao modelo

⁹ Dados disponíveis em <<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/resultado>>. Acesso em 06 de setembro de 2019.

representativo vigente no país, o qual é marcado pela ausência de participação efectiva dos cidadãos nos negócios políticos.

Anote-se que, no ano de 2018, o Brasil ocupou a 50ª posição no “Índice de Democracia”, elaborado pela revista britânica *The Economist*, para medir o nível democrático de regimes políticos em 167 países. O referido estudo avaliou os países com notas que vão de 0 a 10, em cinco critérios, a saber: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades civis. Na avaliação relativa ao ano 2018, o Brasil obteve nota de 9,58 no quesito “processo eleitoral”; 8,24 no quesito “pluralismo”; 6,67 no quesito “participação política”; 5,36 no quesito “funcionamento do governo” e 5 no quesito “cultura política”, a evidenciar que ainda há muito a ser feito para o aprimoramento da democracia brasileira.¹⁰

O cenário de crise da democracia representativa impulsiona o debate sobre os mecanismos de participação popular direta, com vista à compensação do déficit existente em relação ao modelo de representação.

Temos de recordar que, no Brasil, onde vigora o regime democrático participativo, a soberania popular não é evidenciada apenas por meio de representantes eleitos, mas, também, por intermédio de mecanismos de participação popular direta, a exemplo do plebiscito, do referendo, da iniciativa popular e da acção popular.

Nesse cenário, a acção popular assume especial importância, porquanto proporciona aos cidadãos reais oportunidades para influir e fiscalizar a atuação estatal. Seu inegavelmente carácter democrático representa uma nítida manifestação da soberania popular consagrada na Constituição Federal brasileira. Além de ser uma garantia constitucional fundamental posta à disposição do cidadão, a acção popular é um mecanismo de participação direta do povo, bem assim um direito político, justamente porque concretiza a participação popular direta na administração pública, consoante já decidiu o STF¹¹.

Lúcio Eduardo de Brito bem sintetiza essas ideias, ao afirmar que a acção popular caracteriza-se como um legítimo mecanismo pelo qual se pratica democracia participativa, na medida em que, por meio dela, o cidadão exerce direta e pessoalmente a cidadania e interfere, quando necessário, em atos de governo (Brito, 2010).

¹⁰ Disponível em: < <http://www.ciu.com/home.aspx>>. Acesso em 27 de maio de 2019.

¹¹ Nesse sentido, posicionou-se o Ministro Sepúlveda Pertence, nos autos da Reclamação nº 424, julgada pelo Tribunal Pleno em 05/05/1994.

Nessa linha de raciocínio, “o instituto da acção popular, dentro do enfoque participativo-institucional ora apresentado, ocupa um posto de destaque na democracia brasileira”(Nimer, 2016, p. 73).

Não é demasiado repisar que a democracia no Brasil foi interrompida em diversos momentos da história do país e, muito embora tenha sido reestabelecida com a Constituição Federal de 1988, ainda carece de aprimoramento, sobretudo no que tange à legitimação da participação popular direta.

Por conseguinte, o instituto da acção popular, dentro desse contexto, destina-se a ocupar papel de destaque na efetivação e aprimoramento da democracia e cidadania.

Elival da Silva Ramos comunga desta posição quando descreve que “a finalidade do instrumento o revela sobremaneira adequado à realidade nacional, na medida em que a insuficiência dos demais mecanismos de controle jurídico dos governantes e o descaso destes para com a coisa pública assume em nossa Pátria dimensões dramáticas” (Ramos, 1991, p. 252).

Ademais, como bem observa Paulo Lopo Saraiva, “num país onde só há eleições de 2 em 2 anos (federais, estaduais e municipais), a presença do povo, pela acção popular, revigora o sentimento democrático e aviva a prática da participação popular” (Saraiva, 2013, p. 19).

Com essas considerações, por viabilizar a participação direta do cidadão nos atos de gestão, mostra-se indene de dúvidas a especial importância da acção popular para o fortalecimento do regime político brasileiro vigente, tendo em vista o seu nítido carácter democrático.

4. A ACÇÃO POPULAR E OS SEUS LIMITES À LUZ DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

É inevitável falar sobre acção popular, sem analisar, ainda que brevemente, o tema sob a perspectiva do princípio da separação dos poderes e da judicialização da política, já que a acção popular é um instrumento de questionamento judicial dos atos do poder público.

De início, importa destacar que a judicialização da política é um fenómeno de comportamento institucional registrado pela pesquisa em ciência política que consiste na expansão do controle promovido pelo Judiciário sobre decisões políticas.

Conforme cediço, os magistrados, por ausência de legitimidade popular e, em razão da própria lógica democrática, em regra, não são autorizados a produzir ou rever decisões políticas ou mesmo interferir no processo político. De fato, a ausência de legitimidade popular decorre do fato de os magistrados, diferentemente dos chefes do Poder Executivo e dos membros do Poder Legislativo, não serem escolhidos pelo povo, mas por meio de concurso público.

Sendo assim, o expansionismo do Judiciário (judicialização da política) na esfera política é um assunto que provoca intensos debates. Discute-se, em síntese, a legitimidade do Poder Judiciário no controle de atos da administração pública, tendo em vista que a escolha de seus membros não decorre do voto popular, ou seja, da vontade da maioria. Esta discussão, por evidente, está intrinsecamente relacionada ao conceito de representação política.

Embora o conceito de representação política esteja em constante reformulação e possa ser compreendido em diferentes acepções na teoria política contemporânea, Manuel Meirinho Martins ensina que:

“a representação política respeita a um método de tomada de decisão (fórmula) que suporta um sistema de governo indirecto nas sociedades complexas, assente na legitimação política dos governantes pelos governados, de quem recebem autoridade por mecanismos eleitorais (instrumento de legitimação) para tomar e aplicar decisões de âmbito geral (interesse geral)” (Martins, 2015, p. 30).

Em linhas gerais, a noção de representação política baseia-se em um processo de transmissão do poder entre representantes e representados, realizado por meio de eleições e do qual resulta a legitimidade política. Por seu turno, a legitimidade “expressa-se no consentimento dado pelos

destinatários do poder político a alguém ou a um conjunto de pessoas que agem em nome dos primeiros” (Martins, 2015, p. 148).

Por conseguinte, a transferência do exercício do poder político do povo aos seus representantes exige a observância do devido processo político, que abrange obrigatoriamente a realização de eleição, mediante a qual o cidadão pode escolher aqueles que irão tomar as decisões políticas em seu nome, ou seja, representar seus interesses. A representação política consubstancia-se, portanto, em um processo de transferência do exercício do poder político a representantes escolhidos mediante a vontade da maioria, o que não é o caso dos magistrados.

Contudo, conforme adverte José Adelino Maltez, “todo o poder corrompe, todo o poder se gasta pelo uso e se prostitui pelo abuso” (Maltez, 1996, p. 151).

Partindo-se de premissas semelhantes a essas, nomeadamente de que “todo o homem que tem poder sente inclinação para abusar dele, indo até onde encontra limites” e que “para que não se possa abusar do poder é necessário que, pela disposição das coisas, o poder trave o poder”, Montesquieu idealizou a teoria da separação dos poderes, também denominada de sistema de freios e contrapesos (Maltez, 1996, p. 148).

Segundo Montesquieu, os poderes do Estado dividem-se em Legislativo, Executivo e Judiciário. Nesse sistema, o Poder Legislativo possui a função típica de legislar e fiscalizar; o Executivo, de administrar a coisa pública; já o Judiciário, julgar, aplicando a lei a um caso concreto, resultante de um conflito de interesses. Com isto, o sistema de freios e contrapesos seria apto para conter os abusos dos outros poderes para manter certo equilíbrio.

Parece-nos mais adequado, porém, referir-se em noções de colaboração de poderes, em vez de separação de poderes, posto que o poder político não é divisível, mas tão somente as funções que dele decorrem (Silva, 2006).

A despeito dessa tênue, mas especial diferença, fato é que, em visão tradicional, preconiza-se que, em regra, não pode haver interferência de um poder sobre outro, sob pena de violação ao preceito constitucional da separação dos poderes.

Paulo Bonavides, um dos defensores dessa linha de pensamento, afirma que o princípio da separação de poderes representa “a melhor das garantias tutelares com que estabelece as bases de um sistema de leis onde o exercício do poder se inspire na legitimidade dos valores que fazem a supremacia do regime representativo em todas as suas modalidades democráticas de concretização” (Bonavides, 2003, p. 555).

Por outro lado, o próprio sistema de freios e contrapesos possibilita, excepcionalmente, o controle de um poder sobre o outro, como forma de evitar a ocorrência de abusos no exercício do poder conferido a cada um dos Poderes. E é no contexto do controle efetuado pelo Poder Judiciário sobre os atos emanados pelos demais poderes que se insere o fenômeno da judicialização da política, o qual, segundo Loiane Prado Verbicaro, “está associado a uma participação mais intensa do Judiciário na realização dos valores constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos poderes políticos do Estado” (Verbicaro, 2017, p. 325). Em outras palavras, a autora explica que “a judicialização da política é o fenômeno pelo qual questões políticas, deliberadas no âmbito do Legislativo ou do Executivo, passam a ser decididas nas arenas judiciais a partir de argumentos jurídicos” (Verbicaro, 2017, p. 327).

Importante destacar que a judicialização da política e o controle judicial de atos da administração pública são temas distintos, na medida em que aquele é espécie deste.

Esclareça-se que os atos emanados por autoridades públicas podem ser classificados em atos políticos e atos administrativos, ambos inseridos no grupo de atos da administração pública. Embora inexistam aprofundamento doutrinário sobre essas duas espécies de atos, a diferença entre ambos pode ser encontrada em suas características. Neste trabalho, dar-se-á demasiada importância a essa distinção, pois parte-se do pressuposto que os atos políticos são insuscetíveis de controle judicial, a despeito de entendimento não unânime sobre o tema na doutrina brasileira.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que os atos administrativos constituem a declaração do Estado, ou de quem lhe faça as vezes, “no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento”; já os atos políticos (ou de governo) são os praticados “no exercício de função puramente política”. Segundo o autor, por corresponderem ao exercício de função política e não administrativa, não há interesse em qualificar os atos políticos como atos administrativos, já que sua disciplina é peculiar (Mello, pp. 357-358).

Em suma, os atos políticos estão diretamente relacionados à liberdade de planejar e direcionar as escolhas políticas consagradas vencedoras no processo eleitoral, ou seja, buscam materializar a função de governo de um determinado Estado. E, portanto, manifestam-se no exercício do poder político, cujo exercício transitório é conferido pelos cidadãos mediante uma legítima e democrática escolha.

Com efeito, embora seja possível o excepcional controle do Poder Judiciário sobre atos emanados por autoridades dos demais poderes, o controle judicial de atos eminentemente políticos exige maiores temperamentos, haja vista que, conforme já destacado, os magistrados não possuem legitimidade para tomar decisões políticas, porquanto não eleitos pelo povo.

Portanto, o controle judicial de atos emanados por autoridades públicas legitimamente eleitas não autoriza a realização de julgamentos políticos por parte dos tribunais, devido ao fato de os magistrados não estarem investidos na função essencialmente política; isso significa que o Poder Judiciário pode decidir sobre atos emanados por autoridades dos demais Poderes, mas desde que dentro da lógica do sistema democrático e em respeito aos preceitos constitucionais que regulam a atividade judicante (Verbicaro, 2017, p. 335).

Não obstante essas considerações, há quem defenda o fenômeno da judicialização da política, ou seja, a possibilidade de controle judicial de atos políticos, nomeadamente na hipótese de causarem ameaça de dano ou dano a um bem tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio. Para os defensores dessa linha de raciocínio, a vigente Constituição Federal brasileira adota o princípio da inafastabilidade da jurisdição, segundo o qual não se pode excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito. Sustenta-se que discricionariedade não se confunde com arbitrariedade.

Parte da doutrina defende que o Poder Judiciário, ao atuar no campo político, contribui para a democracia. Mauro Capelletti, um dos defensores dessa linha de raciocínio, defende que o Poder Judiciário atua em prol da representatividade política, na medida em que garante maior participação das minorias no sistema político, as quais enxergam nesse Poder a possibilidade de reivindicação de seus direitos, o que, na sua concepção, contribui para o aperfeiçoamento e fortalecimento da democracia (Capelletti, 1993).

Dworkin também compartilha desse entendimento, pois considera que a democracia não traduz a simples noção majoritária, de maneira que a incursão do direito, por intermédio da atuação do Poder Judiciário, nas sociedades contemporâneas implica uma expansão da democracia a setores pouco integrados (Dworkin, 2001).

Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos sustentam, ainda, que, na atualidade, verifica-se uma ampliação dos níveis de representação, “que passam a compreender, além dos representantes do povo por designação eleitoral, os que falam, agem e decidem em seu nome, como a magistratura e as diversas instâncias legitimadas pela lei a fim de exercer funções de regulação”. Referem-se, assim, à existência do que denominam “representação funcional”, a qual seria

derivada da lei e exercida por intermédio do Poder Judiciário, cuja função seria a de diversificar a participação da sociedade na construção de uma agenda política, mediante, por exemplo, o controle judicial de atos da administração pública (Vianna; Burgos, 2002, p. 371).

Nesse sentido, a representação funcional, ao lado da representação política, passaria a se tornar “um lugar de exercício ativo da soberania popular” (Vianna; Burgos, 2002, p. 387).

Destaca-se, contudo, que a tese da possibilidade de controle judicial de atos políticos carrega implicações preocupantes sob o ponto de vista da vulnerabilidade da democracia, pois corre-se o risco de, a pretexto de interpretar o direito em prol de minorias, o Poder Judiciário ser utilizado como instrumento de interferência indevida no funcionamento das instituições democráticas.

Boaventura de Sousa Santos afirma que a judicialização da política conduz à politização da justiça, vale dizer, a introdução de argumentos políticos na atividade judicial, circunstância que vulnerabiliza a credibilidade do sistema de justiça, haja vista a existência de desígnios que violam o princípio da separação dos poderes (Santos, 2004).

Ademais, o acatamento da tese da possibilidade do controle judicial de atos políticos também gera o risco de o Poder Judiciário ser utilizado como uma tática de oposição política, porquanto permite que opositores políticos busquem atingir seus objetivos políticos, não alcançados na esfera política, por meio do uso de via inadequada (via judicial).

Nessa vertente, uma pesquisa levada a efeito pelo Instituto Virtual “A Democracia e os Três Poderes no Brasil”, no âmbito da qual foram consultadas 111 ações populares de um total de 440 em andamento na Vara da Fazenda Pública do Rio de Janeiro (relativas ao período de 1997 a 2000), constatou-se que “a significativa presença de políticos e/ou interesses políticos no cenário das ações populares é tomada como evidência do desvirtuamento de suas finalidades mais nobres, e da contaminação do sistema judicial com problemas de ordem política, mais do que jurídica” (Vianna; Burgos, 2002, p. 415).

É preciso ressaltar, contudo, que os dados da mencionada pesquisa refletem a realidade de um único Estado da República Federativa do Brasil e, consoante afirmam os próprios pesquisadores, os dados utilizados são “bastante precários”, porquanto resultantes de uma amostra extraída dos processos em andamento em um determinado período (Vianna; Burgos, 2002, p. 429). Nesse sentido,

“o constatado engrandecimento do Judiciário, que vem acompanhado da retratação dos poderes políticos, enseja, portanto, fortes objeções democráticas por ser prejudicial à ideia de autogoverno

baseado no valor da representatividade do Parlamento como fonte de legitimação política, apontando ainda ao perigo de politização da justiça e de arrebatção do poder das mãos do povo, em evidente desequilíbrio político-institucional” (Verbicaro, 2017, p. 406).

Há, entretanto, uma perspectiva legítima de atuação do Poder Judiciário no controle dos atos emanados pelos demais Poderes, nomeadamente na garantia da compatibilidade dos atos administrativos ao ordenamento jurídico. Rememore-se que os atos administrativos, diferentemente dos atos políticos, são editados em cumprimento à lei; logo, justifica-se o controle judicial desses atos quando praticados em evidente abuso ou excesso de poder. O controle do Poder Judiciário, nesses casos, constitui uma forma de preservação dos princípios que regem a atuação da Administração Pública, pois objetiva impor a observância da lei no caso concreto.

Ainda assim, nessas hipóteses, o controle judicial deve ser exercido de forma excepcional, sob pena de subversão da ordem democrática estabelecida. Afinal, “à justiça não cabe resolver todos os problemas, dar a última palavra em matéria de ciência ou de história, definir o bem político e responsabilizar-se pelo bem-estar das pessoas” (Garapon, 2001).

Nessa ordem de considerações, reforça-se a ideia de que o controle judicial jamais deverá substituir a política, nem pode constituir-se o meio adequado para a solução das questões afetas ao campo da política, razão pela qual nem sempre os casos apresentados ao Poder Judiciário deverão ter a sua apreciação. É o caso dos atos eminentemente políticos. Nesses casos, “o Poder Judiciário deverá ser deferente à política”, ou seja, “aos processos majoritários de formação da vontade política” (Verbicaro, 2017, p. 406).

No caso da acção popular, rememore-se que o controle judicial se restringe aos atos da administração pública lesivos do património público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do património histórico cultural. Inserem-se, portanto, na classe de atos administrativos, tendo em vista que o objetivo dessa acção é “facultar ao cidadão o direito de mobilizar o Judiciário como força complementar ao Legislativo, e as suas instituições especializadas, como os Tribunais de Contas, na fiscalização da lisura do Executivo no trato com a coisa pública” (Vianna; Burgos, 2003, p. 431).

Conclui-se, portanto, inexistir óbice ao controle judicial de atos emanados por autoridades públicas eleitas, desde que esse controle seja pautado em fundamentos exclusivamente jurídicos e desde que não recaia sobre atos eminentemente políticos, tendo em vista que a legitimidade

do Poder Judiciário não se radica na vontade popular, porquanto os juízes não são eleitos pelo povo, ao menos diretamente.

É possível concluir ainda que, diferentemente do fenômeno da judicialização da política, o controle judicial de atos administrativos, tais quais os tutelados pela acção popular, representa uma forma de contribuição para a democracia, haja vista que o controle do Poder Judiciário, nessas hipóteses, constitui um *locus* institucional para a afirmação da cidadania, nomeadamente no Brasil, onde o próprio ordenamento jurídico vigente estabelece mecanismos judiciais para o exercício da democracia participativa, de sorte que a acção popular configura-se inegavelmente como um desses instrumentos de exercício da cidadania.

5. CONCLUSÃO

O propósito desta dissertação foi analisar a acção popular enquanto instrumento de efectividade da cidadania no contexto democrático brasileiro, tendo como principal referencial teórico o clássico ensaio sobre o processo de formação da cidadania desenvolvido por Thomas Humphrey Marshall.

Neste trabalho, optou-se, principalmente, pela teoria da cidadania de Marshall, pois, apesar de ter como foco a realidade da Inglaterra, revela certa identidade com o processo de formação da cidadania no Brasil, que também passa pela conquista de direitos civis, políticos e sociais, embora não necessariamente nessa ordem.

Como visto no decorrer deste trabalho, Marshall, assim como outros autores, sugere que a conceituação de cidadania encontra-se consubstanciada na conquista de três classes de direitos, quais sejam: civis, políticos e sociais. Com efeito, a teoria marshalliana apregoa que o conceito de cidadania está intimamente vinculado à fruição desses direitos e à noção de pertencimento do indivíduo ao grupo social em que vive.

Após comparar a experiência inglesa, na qual Marshall se referenciou para o desenvolvimento da sua teoria, e a do Brasil, foi possível concluir, no entanto, que a formação do conceito de cidadania no cenário brasileiro, embora também tenha decorrido de um processo de conquista dessas três classes de direitos, seguiu uma lógica inversa. Isso porque, no Brasil, primeiro se observou a conquista dos direitos sociais, depois dos direitos políticos e, somente por fim, dos direitos civis. Essa constatação deve-se essencialmente ao fato de que, enquanto na Inglaterra o início do processo de formação da cidadania ocorreu em momento histórico em que todos os homens eram considerados livres, no Brasil, essa trajetória se iniciou em período histórico em que a escravidão ainda era uma realidade no país.

Observou-se, ademais, que, ao contrário do que ocorreu na Inglaterra, o processo de formação da cidadania no Brasil não seguiu uma trajetória linear, na medida em que, durante o seu percurso, houve momentos de retrocessos e avanços. Isso, sem dúvidas, influenciou não apenas no conceito de cidadania, mas também no processo de criação e desenvolvimento da acção popular.

Sob a perspectiva, principalmente, da teoria marshalliana, observamos que a acção popular, em sua concepção mais legítima com o ideal democrático, foi reconhecidamente introduzida no Brasil no período histórico mais significativo do ponto de vista do processo de construção do

conceito de cidadania no país, mais precisamente na fase de consolidação dos direitos sociais – primeiro elemento da cidadania brasileira. Constatamos, todavia, que, paradoxalmente, o processo de regulamentação da acção popular ocorreu durante o regime militar ditatorial (1964-1985) mais severo da história do país, o que, de certa forma, influenciou e ainda influencia o manejo dessa acção pelos cidadãos brasileiros.

Com efeito, foi durante a fase de regulamentação da acção popular, ocorrida durante o regime militar, que a legitimidade ativa para a propositura da acção popular teve seu alcance restringido somente aos indivíduos detedores dos direitos políticos eleitorais (aqueles com capacidade de votar e serem votados durante uma eleição). Desde então, adota-se, para efeitos da acção popular, o conceito de cidadania em sentido estrito.

Não obstante, demonstrou-se, no curso deste trabalho, que o conceito de cidadania adotado à época da regulamentação da acção popular não mais condiz com a realidade democrática contemporânea. Com efeito, o conceito mais consentâneo com a realidade democrática contemporânea do Brasil é o que associa a cidadania a um processo de universalização da igualdade em termos de direitos civis, políticos e sociais, e não apenas aos direitos políticos de voto e de elegibilidade, independentemente de fatores jurídicos decorrentes do vínculo de nacionalidade. Parte-se da premissa de que cidadãos são todos os indivíduos que participam ativamente dos negócios do Estado, não apenas do processo eleitoral de escolha dos representantes políticos.

Outra conclusão deste estudo foi a de que o aperfeiçoamento da democracia depende, essencialmente, do fortalecimento dos mecanismos de participação direta do povo na vida política do país, dentre os quais, a acção popular. Isso porque, ao viabilizar a participação direta do cidadão na fiscalização da lisura do Poder Público no trato com a coisa pública, a acção popular representa, ao menos sob o ponto de vista teórico, uma forma de contribuição concreta para a democracia brasileira. Embora a democracia não dependa única e exclusivamente da acção popular, na medida em que existem outras formas de participação popular vigentes no país, esse instrumento constitui uma inegável conquista democrática para o seu povo, pois é a partir dele que qualquer cidadão brasileiro pode diretamente acionar o Poder Judiciário com vistas a anular atos estatais lesivos ao património público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao património histórico e cultural.

A propósito, em breve digressão sobre a judicialização da política pública, este estudo procurou reforçar a ideia de que, embora a acção popular seja um meio de questionamento judicial de

assuntos do Estado, o controle judicial jamais deverá substituir a política, nem pode constituir-se o único meio, tampouco o mais adequado, para a solução das questões afetas ao campo da política. Ademais, reafirmou-se que nem sempre os casos apresentados ao Poder Judiciário deverão ter a sua apreciação, tendo em vista que a legitimidade do Poder Judiciário não se radica na vontade popular, ao menos diretamente.

Por outro lado, concluímos que acção popular, sob a perspectiva da cidadania, acaba sendo exercida na realidade brasileira de maneira seletiva, não apenas em decorrência do período histórico em que foi regulamentada no país e do sentido estrito que foi conferido ao termo cidadania pelo legislador da época, mas também em razão da incipiência dos direitos civis, políticos e sociais, nomeadamente relacionados à participação popular, ao acesso à justiça e à educação. Nesse particular, analisando os breves dados colhidos para a pesquisa, foi possível notar que o uso da acção popular no Brasil, se comparado ao número das demais ações judiciais previstas no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo aquelas relacionadas à tutela do patrimônio público, é significativamente baixo.

Sendo assim, apesar de toda sua importância teórica e histórica para a cidadania e democracia brasileiras, a conclusão a que se chega é que, na prática, a acção popular, enquanto instrumento de exercício da cidadania, ainda se mostra incipiente do ponto de vista democrático, isto é, trata-se de um mecanismo de exercício da cidadania previsto no plano jurídico-formal, mas com operacionalidade prática ainda comprometida.

Por todo o exposto, acredita-se que esta pesquisa possa vir a colaborar para elucidar o papel e a importância da acção popular para a cidadania e democracia brasileiras. Ademais, por se tratar de um tema complexo que envolve diversas variáveis, considera-se que seja de real valia para despertar futuras pesquisas, sobretudo voltadas a aprofundar o estudo do fenômeno da baixa utilização da acção popular pelos cidadãos brasileiros.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREUCCI, Ana Paula Pompeu Torezan; TEIXEIRA, Carla Noura Teixeira (2013). *Ação popular como instrumento do viver democrático na Constituição Federal de 1988: reflexões sobre um direito humano fundamental*. In Ação Popular. São Paulo: Saraiva.
- BEÇAK, Rubens (2014). *Democracia: Hegemonia e Aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva.
- BENDIX, Heinhard (1996). *Construção nacional e cidadania*. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo.
- BONAVIDES, Paulo (2011). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2008). *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros.
- BONAVIDES, Paulo (2012). *Teoria geral do estado*. São Paulo: Malheiros.
- BRITO, Lúcio Eduardo de (2010). *A ação popular como instrumento de invalidação da sentença lesiva ao patrimônio público*. Belo Horizonte: Fórum.
- BOBBIO, Norberto (2004). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- BOBBIO, Norberto (2000). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- CAEIRO, Joaquim Manuel Croca (1999). *Direitos Sociais de Cidadania* (recensão crítica). Lisboa: Intervenção Social, Revista do ISSSL, nº 19, pp. 130-145.
- CAEIRO, Joaquim Manuel Croca (2008). *Políticas públicas, política social e estado providência*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- CAPPELLETTI, Mauro (1988). *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Fabris Editora.
- CAPPELLETTI, Mauro (1993). *Juízes legisladores?*. Porto Alegre: Fabris Editora.
- CARVALHO, José Murilo de (2019). *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LEITE, Glauco Costa (2016). *Corrupção política: mecanismos de controle e fatores estruturantes do sistema jurídico brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey.
- DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (2006). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

- DEL NEGRI, André (2016). *Teoria da constituição e direito constitucional* (2ª ed). Belo Horizonte: Del Rey.
- DEMO, Pedro (2000). *Metodologia do conhecimento científico*. São Paulo: Atlas.
- DEMO, Pedro (1988). *Pobreza política*. São Paulo: Cortez.
- DWORKIN, R. M. (2001). *Uma questão de princípio*. São Paulo: Martins Fontes.
- FERES JÚNIOR, João (2010). *Teoria política contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- FERRAJOLI, Luigi (2010). *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- FERRAZ, Francisco (2014). *Brasil: a cultura política de uma democracia mal resolvida*. Porto Alegre: Ad2000 Editorial Ltda.
- FIGUEIREDO, Lucia Valle (1995). *Curso de direito administrativo* (2ª ed). São Paulo: Malheiros.
- FREYRE, Gilberto (2003). *Casa Grande e Senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*, 48ª ed., Rio de Janeiro: Record.
- GARAPON, Antoine (2001). *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Rio de Janeiro: Revan.
- GIL, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- HABERMAS, Jürgen (1997). *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- HELD, Davi (1987). *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paidéia Ltda.
- HULLEN, Angélica Cristina Nagel (2018). Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. *Revista de La Secretaría Del Tribunal Permanente de Revisión*, vº 6, pp. 213-227.
- KELSEN, Hans (2000). *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes.
- KELSEN, Hans (1990). *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade (2011). *Metodologia científica*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- LAVALLE, Adrian Gurza; VITA, Álvaro de; ARAÚJO, Cícero (2015). *O papel da teoria política contemporânea*. São Paulo: Alameda.

LOPES, José Reinaldo de Lima (1989). *A função política do poder judiciário* em Faria, José Eduardo. Direito e justiça: a função social do judiciário. São Paulo: Ática, pp. 123-144.

LORENCINI, Bruno César (2013). *Ação Popular como Instrumento Democrático*. In Ação Popular. São Paulo: Saraiva.

MALTEZ, José Adelino (1996). *Princípios de ciência política: introdução à teoria política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo (2015). *Ação popular* (8ª ed). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

MARTINS, Manuel Meirinho (2015). *Representação política, eleições e sistemas eleitorais*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

MARSHALL, Thomas Humphrey (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar.

MELLO, Censo Antônio Bandeira (2019). *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros.

MESSA, Ana Flávia (2013). *Ação popular*. São Paulo: Saraiva.

MIRANDA, Jorge (2014). *Democracia, Eleição, Direito Eleitoral*. In Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, n. 51, jan./mar. p. 119/139.

MOISÉS, José Álvaro (1995). *Os brasileiros e a democracia*. São Paulo: Ática.

MORAES, Alexandre de (2016). *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas.

MOREIRA, Adriano (2012). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.

NABUCO, Joaquim (2011). *O abolicionismo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

NEVES, Adriano Craveiro (2018). *Um paradoxo na criação da lei da ação popular*. In Revista Arquivo Jurídico, v. 5, n. 2. Teresina-PI: p. 84-95.

NIMER, Beatriz Lameira Carrico (2016). *Ação popular como instrumento de defesa da moralidade administrativa: por uma nova cidadania* (1ª ed). Rio de Janeiro: Lumen Juris.

NOBRE, Marcos (2004). *Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução* em Coelho, Vera Schattan P. (coord.) Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34, pp. 21-40.

- NOVA VILA, Felipe d'Oliveira (2014). *Legitimidade ativa no direito processual coletivo: sua ampliação como canal de participação popular*. Florianópolis: Conceito Editorial.
- ODALIA, Nilo (2016). *A liberdade como meta coletiva*. In História da Cidadania. São Paulo: Contexto.
- PEREIRA, Potyara A. P. (2009). *Polêmica entre direita e esquerda sobre necessidades e direitos sociais. Um confronto das idéias de Friederich Von Hayek e Raymond Plant*. Porto Alegre: Revista Textos e Contextos, v. 8, nº 1, pp. 49-67.
- PEREZ, Marcos Augusto (2009). *A Administração Pública Democrática*. Belo Horizonte: Editora Fórum.
- PORTOCARRERO, Cláudia das Graças Mattos de Oliveira (2014). *O movimento passe livre e a democracia participativa no Brasil*. In Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, n. 51, jan./mar. p. 27/47.
- PUTNAM, Robert D. (2006). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna* (5ª ed). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- RAMOS, Elival da Silva (1991). *Ação popular como instrumento de participação política*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- REIS, Elisa (1999). *Cidadania: história, teoria e utopia*. In Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: FGV.
- REZENDE, Maria José de (2001). *A ditadura militar no Brasil: 1964-1984*. Londrina: Ed. UEL.
- ROSENFELD, Denis L. (1994). *O que é democracia*. São Paulo: Brasiliense.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1994). *Introdução à Sociologia da Administração da Justiça*. In Direito e justiça: a função social do judiciário. São Paulo: Editora Ática.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2004). *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez.
- SARAIVA, Paulo Lopo (2013). *O caráter democrático da ação popular: direito político da cidadania brasileira* em Messa, Ana Flávia (coord.) Ação Popular. São Paulo: Saraiva, pp. 13-20.
- SARTORI, Giovanni (1994). *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática.
- SARTORI, Giovanni (1962). *A teoria da representação no estado representativo moderno*. Belo Horizonte: Bernardo Álvares, S.A.

- SARTORI, Giovanni (2017). *O que é democracia?*. Curitiba: Instituto Atuação.
- SEN, Amartya Kumar (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEN, Amartya Kumar, (2001) – *Desigualdade reexaminada*. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Record.
- SIDOU, José Maria Othon (2002). *Habeas Corpus, mandado de segurança, mandado de injunção, ação popular: as garantias ativas dos direitos coletivos*. Rio de Janeiro: Forense.
- SILVA, José Afonso da (1968). *Ação popular constitucional: doutrina e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- _____. (2008). *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros.
- SLERCA, Eduardo (2002). *A legitimidade dos agentes políticos e a validade do sistema atual de sua verificação*. In Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro: MPRJ, n. 15. p. 111/120.
- UGARTE, Pedro Salazar (2004). *Que participação para qual democracia?* em Coelho, Vera Schattan P. (coord.) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, pp. 93-106.
- VARELA, Aida (2007). *Informação e construção da cidadania*. Brasília: Theseaurus.
- VERBICARO, Loiane Prado (2017). *Judicialização da Política, Ativismo e Discrecionalidade Judicial*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo (2002). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ.

Fontes eletrônicas:

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.
- _____. Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm>.
- _____. Lei de 20 de outubro de 1823. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/antioresa1824/lei-40951-20-outubro-1823-574564-publicacaooriginal-97677-pe.html>.

_____. Projeto de Lei nº 2.466/1952. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=203739>>

_____. Projeto de Lei nº 2.726/1965. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=206178>>

_____. Superior Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.650 – CE. Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=105880609&tipo_documento=documento&num_registro=202000074442&data=20200213&tipo=0&formato=PDF>.

CNJ. Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018.

_____. Painéis CNJ. 2018. Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis>>.

_____. Panorama do acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/69f08fa6be2b411e656_6b84bdc1d4b5a.pdf>.

TSE. Perfil do eleitorado brasileiro: Eleições 2018.